EDUARDO CALMON DE ALMEIDA CÉZAR

A crise do sistema presidencialista no Brasil: proposta de um novo sistema de Governo

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Titular Dr. Alexandre de Moraes

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO-SP

2020

EDUARDO CALMON DE ALMEIDA CÉZAR

A crise do sistema presidencialista no Brasil: proposta de um novo sistema de Governo

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração de Direito do Estado, sob a orientação do Prof. Titular Dr. Alexandre de Moraes.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
SÃO PAULO-SP
2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Serviço de Biblioteca e Documentação

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Cézar, Eduardo Calmon de Almeida
A crise do sistema presidencialista no Brasil: proposta de um novo sistema de Governo / Eduardo Calmon de Almeida Cézar.
São Paulo: USP / Faculdade de Direito, 2020. 371f.
Orientador: Prof. Dr. Alexandre de Moraes
Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo, USP, Programa de Pós-Graduação em Direito, Direito do Estado, 2020.
1. O presidencialismo. 2. Presidencialismo na América Latina. 3. Sistema de Governo brasileiro. 4. Reforma política: um precedente obrigatório. 5. Novo sistema de Governo brasileiro. 6. Semipresidencialismo de pendor presidencial: a escolha para o Brasil. 7. Conclusão. 8. Referências.

Nome: CÉZAR, Eduardo Calmon de Almeida

Título: A crise do sistema presidencialista no Brasil: proposta de um novo sistema de Governo

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração de Direito do Estado, sob a orientação do Prof. Titular Dr. Alexandre de Moraes.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

A Deus pela força diária para realizações dos meus sonhos e superação das dificuldades e, confesso, foram muitas; a quem confio o resultado deste trabalho.

Agradeço calorosamente ao meu orientador, o Professor Alexandre de Moraes, a quem acima de tudo, pude contar mais que o necessário com palavras de incentivo e confiança na consecução deste objetivo. Sem isso, o trabalho não existiria.

Agradeço também pelo exemplo, pela seriedade e dedicação como um grande professor e jurista que me inspirou e continua me inspirando a acreditar que possamos melhorar a cada dia com humildade e decência.

Aos Professores Floriano de Azevedo Marques Neto e José Mauricio Conti, agradeço pelos comentários e indicação de novas referências feitas no exame de qualificação que ajudaram a dar forma, rumo e identidade ao trabalho.

A minha mãe Dulce Calmon Bittencourt Pinto de Almeida por sempre ter acreditado que chegaria aos meus objetivos, desde com doces palavras até abraços carinhosos. Ao meu pai José Antônio Cézar Santos pela inspiração de seriedade, honestidade e firmeza nas escolhas da vida.

A minha querida esposa Janine Paula Guimarães Calmon Cézar pela companhia e tranquilidade oferecida para que eu pudesse dedicar o tempo necessário à conclusão da pesquisa.

Aos meus filhos Anna Victória e Eduardo, fontes da minha inspiração e alegria, e a João Flávio amigo de todas as horas.

CÉZAR, Eduardo Calmon de Almeida. *A crise do sistema presidencialista no Brasil:* proposta de um novo sistema de Governo. 2020. 371 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

RESUMO

O término do regime autoritário brasileiro vigente em décadas passadas cedeu lugar ao movimento de redemocratização onde se discutiu a mudança do sistema de governo a fim de modernizar o país e atender a uma nova demanda político-social na qual o Brasil vivia.

Apesar do referendo ter chancelado o presidencialismo e a República, sem, contudo, ter obtido maioria expressiva, a manutenção do sistema deu continuidade a ausência de confiança mútua que havia desde aquele tempo entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Em caminho diverso do adotado pelos países da América Latina que, ao tempo da redemocratização, foram introduzindo novos arranjos democráticos a fim de acompanhar as mudanças sociais exigidas, o Brasil permaneceu inerte a esta evolução política e em nada modificou o seu sistema.

No Brasil, a personalidade do Presidente da República continuou a contemplar uma gama ainda maior de poderes constitucionais especialmente o poder de veto, edição de medidas provisórias, leis delegadas, decretos regulamentares, isto é, poderes ativos os quais contribuíram para um maior desequilíbrio da relação entre os poderes.

Essa força atual do Presidente brasileiro torna suscetível embates e desgastes junto ao Legislativo justamente pelo desequilíbrio causado o que, por outro lado, compromete a governabilidade de forma decisiva e contínua.

Não é diferente que em decorrência desse relacionamento a relação de confiança constantemente se abala a ponto de justificar a perda de alianças necessárias à manutenção da estabilidade governamental em um universo político partidário absolutamente fracionário.

Essa variável e ilimitada pulverização de partidos sob a égide de compatibilidade do inc. V, do art. 1º, da CF trouxe à morfologia política do presidencialismo brasileiro os elementos de instabilidade e fragilidade para o sistema de modo que os eleitores já não

conseguem mais associar os personagens políticos e os programas anunciados à época da campanha eleitoral.

É certo, por outro lado, que apesar de os partidos políticos gozarem de identidades nacionais, estão enraizados regionalmente a ponto de sua base organizacional e eleitoral estarem igualmente mal distribuídas.

Além de serem frágeis ideologicamente, com parcela considerável de deficiência organizacional, detêm lideranças que se resumem aos cargos eletivos ocupados sem que, por outro lado, haja participação de membros e filiados nesse processo de formação e organização política.

Isso representa partidos de baixa coerência, sem disciplina partidária, fragmentários e de constante volatilidade sobre programas de Governo e interesses da sociedade.

Vê-se, isso, a propósito, com muita frequência, na formação de alianças esporádicas ou até mesmo pontuais para a aprovação de determinada agenda presidencial em troca de abertura e inclusão no sistema de Governo por meio da cessão de cargos e demais interesses.

Essa relação entre Executivo e Legislativo revela um padrão naturalmente conflitivo pois combina uma série de elementos que se traduzem em ingovernabilidade e instabilidade política a longo prazo, representada como uma extrema dificuldade de se aprovar mudanças e reformas profundas para o país, sem que o seu custo, por outro lado, seja excessivamente oneroso.

Não é sem propósitos que até hoje não se conseguiu aprovar uma profunda e significativa reforma eleitoral, política, tributária, judicial e outras que se fazem necessárias para trilhar o Brasil no caminho mais seguro ao desenvolvimento humano e econômico-social.

Este é o nosso foco em que trazemos uma nova geometria de governo com a ideia de um semipresidencialismo de pendor presidencial em que a diarquia executiva se mostra eficaz para controlar esse desequilíbrio e garantir, por outro lado, a relação harmoniosa e de confiança entre os poderes da República; tudo isso para fomentar a estabilidade das relações, o controle recíproco e funcionamento legal das instituições da forma mais republicana e democrática.

Palavras-chave: Sistema presidencialista. Instabilidade e ingovernabilidade. Reforma política. Semipresidencialismo brasileiro.

CÉZAR, Eduardo Calmon de Almeida. *The crisis of the presidential system in Brazil:* proposal for a new system of government. 2020. 371 f. Thesis (Doctorate in State Law) - University of São Paulo Law School, São Paulo, 2020.

ABSTRACT

The end of the authoritarian Brazilian regime in force in past decades gave way to the re-democratization movement where the change in the system of government was discussed in order to modernize the country and meet a new political-social demand in which Brazil lived.

Although the referendum chancelled presidentialism and the Republic, without, however, obtaining a significant majority, the maintenance of the system continued the lack of mutual trust that had existed since that time between the Executive Branch and the Legislative Branch.

On a different path from that adopted by Latin American countries that, at the time of re-democratization, introduced new democratic arrangements to accompany the social changes required, Brazil remained inert to this political evolution and did nothing to change its system.

In Brazil, the personality of the President of the Republic continued to embrace an even greater range of constitutional powers, especially the power of veto, editing of provisional measures, delegated laws, and regulatory decrees, that is, active powers that contributed to a greater imbalance in the relationship between powers.

This current strength of the Brazilian President makes it susceptible to clashes and weariness with the Legislative precisely because of the imbalance caused which, on the other hand, compromises governability in a decisive and continuous manner.

It is no different that, as a result of this relationship, the relationship of trust is constantly shaken to the point of justifying the loss of alliances necessary to maintain governmental stability in an absolutely fractional party political universe.

This variable and unlimited pulverization of parties under the aegis of compatibility of Art. 1, V, of the CF brought to the political morphology of Brazilian presidentialism the elements of instability and fragility for the system so that voters can no longer associate the political characters and programs announced at the time of the election campaign.

It is true, on the other hand, that although political parties enjoy national identities, they are regionally rooted to the point that their organizational and electoral base are equally badly distributed.

In addition to being ideologically fragile, with a considerable share of organizational deficiencies, they hold leaderships that boil down to occupied elective positions without, on the other hand, the participation of members and affiliates in this process of formation and political organization.

This represents parties of low coherence, without party discipline, fragmentary and of constant volatility over government programs and the interests of society.

This, by the way, is very often seen in the formation of sporadic or even occasional alliances for the approval of a certain presidential agenda in exchange for openness and inclusion in the Government system through the cession of offices and other interests.

This relationship between the Executive and the Legislative reveals a naturally conflictive pattern because it combines a series of elements that translate into ungovernability and long-term political instability, represented as an extreme difficulty in approving profound changes and reforms for the country, without, on the other hand, being excessively costly.

It is not without purpose that until today a deep and significant electoral, political, tax, judicial and other reforms have not been approved that are necessary to guide Brazil on the safest path to human and economic-social development.

This is our focus on bringing a new geometry of government with the idea of a presidential semi-presidentialism in which the executive diarchy shows itself to be effective in controlling this imbalance and guaranteeing, on the other hand, a harmonious and trusting relationship among the powers of the Republic; all this to foster the stability of relations, reciprocal control and the legal functioning of institutions in the most republican and democratic way.

Keywords: Presidential system. Instability and ungovernability. Political reform. Brazilian semi-presidentialism.

CÉZAR, Eduardo Calmon de Almeida. *La crise du système présidentiel au Brésil:* proposition pour un nouveau système de gouvernement. 2020. 371 f. Thèse (doctorat en droit de l'État) - Faculté de droit de l'Université de São Paulo, São Paulo, 2020.

RÉSUMÉ

La fin du régime autoritaire brésilien en vigueur au cours des dernières décennies a fait place au mouvement de redémocratisation où le changement de système de gouvernement a été discuté afin de moderniser le pays et de répondre à une nouvelle demande politico-sociale dans laquelle vivait le Brésil.

Bien que le référendum ait chancelé le présidentialisme et la République, sans toutefois obtenir une majorité significative, le maintien du système a donné une continuité au manque de confiance mutuelle qui existait depuis lors entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Sur une voie différente de celle adoptée par les pays d'Amérique latine qui, au moment de la redémocratisation, ont introduit de nouveaux arrangements démocratiques afin d'accompagner les changements sociaux nécessaires, le Brésil est resté inerte face à cette évolution politique et n'a rien fait pour changer son système.

Au Brésil, la personnalité du président de la République a continué à inclure un éventail encore plus large de pouvoirs constitutionnels, notamment le pouvoir de veto, la rédaction de mesures provisoires, les lois déléguées, les décrets réglementaires, c'est-à-dire des pouvoirs actifs qui ont contribué à un plus grand déséquilibre dans les relations entre les pouvoirs.

Cette force actuelle du président brésilien le rend susceptible de heurts et de lassitude avec le législatif précisément à cause du déséquilibre provoqué qui, d'autre part, compromet la gouvernabilité de manière décisive et continue.

Il n'est pas différent que, du fait de cette relation, la relation de confiance soit constamment ébranlée au point de justifier la perte des alliances nécessaires au maintien de la stabilité gouvernementale dans un univers politique de partis absolument fractionné.

Cette pulvérisation variable et illimitée des partis sous l'égide de la compatibilité de l'art. 1, inc. V de la Constitution a apporté à la morphologie politique du présidentialisme brésilien les éléments d'instabilité et de fragilité du système, de sorte que les électeurs ne

peuvent plus associer les caractères et programmes politiques annoncés au moment de la campagne électorale.

Il est vrai, d'autre part, que si les partis politiques jouissent d'une identité nationale, ils sont ancrés régionalement dans la mesure où leur base organisationnelle et électorale est également mal répartie.

En plus d'être idéologiquement fragiles, avec une part considérable de déficiences organisationnelles, ils occupent des postes de direction qui se résument à des postes électifs occupés sans, d'autre part, la participation des membres et des affiliés à ce processus de formation et d'organisation politiques.

Cela représente des partis peu cohérents, sans discipline de parti, fragmentaires et d'une volatilité constante sur les programmes gouvernementaux et les intérêts de la société.

Cela se traduit d'ailleurs très souvent par la formation d'alliances sporadiques, voire occasionnelles, pour l'approbation d'un certain programme présidentiel en échange de l'ouverture et de l'inclusion dans le système gouvernemental par l'attribution de postes et d'autres intérêts.

Cette relation entre l'exécutif et le législatif révèle un schéma naturellement conflictuel car il combine une série d'éléments qui se traduisent par une ingouvernabilité et une instabilité politique à long terme, représentée comme une difficulté extrême à approuver des changements et des réformes profondes pour le pays, sans pour autant être excessivement coûteux.

Ce n'est pas sans raison que, jusqu'à aujourd'hui, il n'a pas été possible d'approuver une réforme électorale, politique, fiscale, judiciaire et autre profonde et significative qui est nécessaire pour engager le Brésil sur la voie la plus sûre du développement humain et économico-social.

Nous efforçons d'apporter une nouvelle géométrie de gouvernement avec l'idée d'un semi-présidentialisme présidentiel dans lequel la diarchie exécutive se montre efficace pour contrôler ce déséquilibre et garantir, d'autre part, la relation harmonieuse et confiante entre les pouvoirs de la République; tout cela pour favoriser la stabilité des relations, le contrôle réciproque et le fonctionnement légal des institutions de la manière la plus républicaine et démocratique.

Mots clés: système présidentiel. Instabilité et ingouvernabilité. Réforme politique. Le semi-présidentialisme brésilien.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... 15

1. O PRESIDENCIALISMO..... 21

1.1 Gênese da problemática..... 21

1.2 Desenvolvimento histórico do presidencialismo americano..... 23

1.2.1 Legislativo..... 25

1.2.1.1 Câmara dos Representantes..... 30

1.2.1.2 Senado..... 32

1.2.2 Executivo..... 34

1.2.3 Judiciário..... 40

1.3 Características do presidencialismo..... 43

1.4 O equilíbrio entre os poderes no sistema presidencialista como forma de moderação e divisão das funções..... 45

2. PRESIDENCIALISMO NA AMÉRICA LATINA..... 50

2.1 Influência do sistema presidencialista americano no Brasil..... 50

2.1.1 Legislativo..... 55

2.1.2 Câmara dos Deputados..... 59

2.1.3 Senado Federal..... 61

2.1.4 Executivo..... 63

2.1.5 Judiciário..... 65

2.2 O presidencialismo nas Repúblicas latino-americanas..... 68

2.2.1 México..... 70

2.2.2 Peru..... 76

2.2.3 Argentina..... 78

2.2.4 Chile..... 81

2.2.5 Uruguai..... 84

2.3 Presidencialismo parlamentarizado: uma característica comum aos sistemas presidencialistas dos países da América Latina..... 86

3. SISTEMA DE GOVERNO BRASILEIRO..... 91

3.1 Breve história..... 91

3.2 Forma contemporânea do sistema presidencialista brasileiro..... 92
3.2.1 Presidencialismo de coalizão e suas dificuldades..... 95
3.2.2 A influência da medida provisória no presidencialismo de coalizão brasileiro..... 103
3.2.3 Poder de agenda e governabilidade..... 109
3.2.4 Formação dos gabinetes..... 114
3.3 Necessidade de reestruturação do sistema de Governo brasileiro..... 119
3.4 Opções de sistemas de Governo na visão doutrinária..... 125

4. REFORMA POLÍTICA: UM PRECEDENTE OBRIGATÓRIO..... 134
4.1 Primeiras impressões..... 134
4.1.1 Exacerbação do presidencialismo..... 137
4.1.2 Enfraquecimento do Legislativo..... 140
4.1.3 Politização do Judiciário..... 142
4.2 Reforma política pelo poder político..... 146
4.2.1 Sistema eleitoral misto..... 149
4.2.1.1 Implantação do novo sistema eleitoral..... 156
4.2.1.2 Implantação das majoritárias nos distritos eleitorais..... 159
4.2.1.3 Implantação das eleições proporcionais em lista semiflexível..... 164
4.3 Opção legislativa para implantação do sistema misto..... 167
4.3.1 Multipartidarismo..... 168
4.3.2 Cláusula de barreira..... 173

5. NOVO SISTEMA DE GOVERNO BRASILEIRO..... 183
5.1 Cenário político brasileiro pós-redemocratização..... 183
5.2 Ideia de um novo sistema de Governo para o Brasil..... 186
5.3 Sistema de Governo semipresidencialista..... 195
5.3.1 Semipresidencialismo na visão de doutrinadores..... 198
5.3.2 Parâmetros dogmáticos de caracterização..... 203
5.3.3 Funcionamento do semipresidencialismo no sistema eleitoral..... 206
5.3.4 Matrizes do sistema semipresidencialista..... 209
5.3.4.1 Opção para o Brasil..... 216
5.4 Espécies de semipresidencialismo..... 221
5.4.1 Semipresidencialismo de pendor presidencial..... 223

5.4.2 Semipresidencialismo de pendor parlamentar: o caso austríaco..... 230
5.4.3 Semipresidencialismo com pendor hiper-reforçado..... 231
5.4.4 Outros sistemas semipresidencialistas..... 235

6. SEMIPRESIDENCIALISMO DE PENDOR PRESIDENCIAL: A ESCOLHA PARA O BRASIL..... 236
6.1 Chefe de Estado..... 238
6.1.1 Investidura..... 239
6.1.2 Poderes..... 241
6.2 Governo..... 258
6.2.1 Composição..... 259
6.2.2 Competências política, legislativa e administrativa..... 263
6.2.3 Estrutura e poderes dos membros do Governo..... 266
6.2.4 Destituição do Governo..... 273
6.3 O Poder Legislativo no sistema semipresidencialista..... 276
6.3.1 Competências da Câmara dos Deputados..... 282
6.3.2 Reequilíbrio das relações entre o Executivo e o Legislativo..... 286
6.3.3 Estabilidade dos Governos minoritários no seio do semipresidencialismo brasileiro..... 297
6.4 Mecanismo de governabilidade..... 302
6.4.1 Racionalização do novo sistema de Governo brasileiro..... 308
6.4.2 Responsabilização política do Presidente perante o Parlamento..... 313
6.4.3 Responsabilidade política Ministerial perante o Presidente da República e o Parlamento..... 316
6.4.3.1 Responsabilidade Ministerial individual..... 316
6.4.3.2 Responsabilidade Ministerial coletiva..... 317
6.4.3.3 Responsabilidade do Primeiro-ministro..... 318
6.5 Desafio da confiança do Parlamento no Governo brasileiro..... 322

CONCLUSÃO..... 333

REFERÊNCIAS..... 345

INTRODUÇÃO

Com o fim do regime autoritário pelo qual o Brasil vivenciou nas décadas anteriores, houve, com a redemocratização brasileira, uma ampla discussão acerca do tipo de sistema de Governo pelo qual o país deveria adotar, oportunidade em que diversas propostas de Governo parlamentaristas foram encampadas por partidos políticos, que, embora rechaçadas, resultou na previsão de nova rediscussão em 1993.

Apesar do referendo ter chancelado o presidencialismo e a República, sem, contudo, ter obtido maioria expressiva, a manutenção do sistema deu continuidade a ausência de confiança mútua que havia desde aquele tempo entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Diversamente da experiência da redemocratização dos países da América Latina os quais adotaram medidas de evolução do sistema presidencialista, o Brasil em nada modificou o seu sistema de modo que a figura do Presidente da República foi contemplada com uma gama maior de poderes constitucionais especialmente o poder de veto, edição de medidas provisórias, leis delegadas, decretos regulamentares denominados de poderes ativos os quais inclusive contribuíram para o desequilíbrio da relação entre os poderes.

Hoje o Presidente brasileiro detém uma força de unidade legislativa, administrativa e distributiva que o torna suscetível de embates e desgastes junto ao Legislativo. Não é diferente que em decorrência desse relacionamento a relação de confiança constantemente se abala a ponto de justificar a perda de alianças necessárias à manutenção da estabilidade governamental em um universo político partidário absolutamente fracionário como é o brasileiro.

Essa variável e ilimitada pulverização de partidos sob a égide de compatibilidade do inc. V, do art. 1º, da CF trouxe à morfologia política do presidencialismo brasileiro os elementos de instabilidade e fragilidade para o sistema de modo que os eleitores já não conseguem mais associar os personagens políticos e os programas anunciados à época da campanha eleitoral.

É certo, por outro lado, que apesar de os partidos políticos gozarem de identidades nacionais, estão enraizados regionalmente a ponto de sua base organizacional e eleitoral estarem igualmente mal distribuídas.

Além de serem frágeis ideologicamente, com parcela considerável de deficiência organizacional, detêm lideranças que se resumem aos cargos eletivos ocupados sem que,

por outro lado, haja participação de membros e filiados nesse processo de formação e organização política.

Isso representa partidos de baixa coerência, sem disciplina partidária, fragmentários e de constante volatilidade sobre programas de Governo e interesses da sociedade.

Vê-se, isso, a propósito, com muita frequência, na formação de alianças esporádicas ou até mesmo pontuais para a aprovação de determinada agenda presidencial em troca de abertura e inclusão no sistema de Governo por meio da cessão de cargos e demais interesses.

Essa relação entre Executivo e Legislativo revela um padrão naturalmente conflitivo pois combina uma série de elementos que se traduzem em ingovernabilidade e instabilidade política a longo prazo, representada como uma extrema dificuldade de se aprovar mudanças e reformas profundas para o país, sem que o seu custo, por outro lado, seja excessivamente oneroso.

Não é sem propósitos que até hoje não se conseguiu aprovar uma profunda e significativa reforma eleitoral, política, tributária, judicial e outras que se fazem necessárias para trilhar o Brasil no caminho mais seguro ao desenvolvimento humano e econômico-social.

Há tempos doutrinadores[1] já desenhavam o Brasil como um país, devido ao seu sistema político, de baixa eficácia para a implementação de políticas públicas necessárias e indispensáveis à sociedade, além de padecer de um problema significativo de ingovernabilidade.

Os componentes do sistema político brasileiro como um sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta[2] em que o multipartidarismo se mostra quase que ilimitado[3], um sistema partidário cujos traços são de partidos fracos, frágeis e com baixa

---

[1] Para os autores Lamounier (1994), Mainwaring (1991, 1997), Sartori (1994), Mainwaring e Shugart (1997) e Shugart e Carey (1992), o ponto central da discussão representava a junção de somadas razões institucionais que confluíam entre si para fragmentarizar ainda mais o sistema e, com a alta fragmentarização partidária e a indisciplinariedade partidária, produzir um arranjo mais propenso à paralisia do que ao avanço.

[2] Segundo Lijphart (1994) e Jones (1995), esta é considerada a pior de todas as combinações possível de um sistema eleitoral.

[3] Até o final de 2019, precisamente 10 de dezembro, no Tribunal Superior Eleitoral havia 33 partidos políticos registrados sob as seguintes siglas: (i) MDB − Movimento Democrático Brasileiro; (ii) PTB − Partido Trabalhista Brasileiro; (iii) PDT − Partido Democrático Trabalhista; (iv) PT − Partido dos Trabalhadores; (v) DEM – Democratas; (vi) PCdoB − Partido Comunista do Brasil; (vii) PSB − Partido Socialista Brasileiro; (viii) PSDB − Partido da Social Democracia Brasileira; (ix) PTC − Partido Trabalhista Cristão; (x) PSC − Partido Social Cristão; (xi) PMN − Partido da Mobilização Nacional; (xii) CIDADANIA − Cidadania; (xiii) PV − Partido Verde; (xiv) AVANTE − Avante; (xv) PP − Progressistas; (xvi) PSTU − Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado; (xvii) PCB − Partido Comunista Brasileiro; (xviii) PRTB − Partido Renovador Trabalhista Brasileiro; (xix) DC − Democracia Cristã; (xx) PCO − Partido da Causa Operária; (xxi) PODE − Podemos; (xxii) PSL − Partido Social Liberal; (xxiii) REPUBLICANOS −

disciplina político-partidária e um sistema presidencialista em que o Executivo unicéfalo para garantir o apoio parlamentar suficiente para a aprovação de seus projetos legislativos necessita oferecer posições no Governo para lideranças nacionais, contribuem para a própria fragilização do sistema e o seu inadequado funcionamento.

A rigor, como bem pontuaram Loureiro e Abrucio, quando o Presidente disponibiliza um posto de alto escalão do Governo a um determinado partido político, a liderança partidária nacional pode encampar o seu apoio, entretanto, isso não representa, igualmente, o apoio da liderança estadual, pois se os parlamentares estiverem vinculados muito mais a lealdade estadual do que aos dos seus partidos e, portanto, da disciplina partidária, ainda que o Presidente obtenha a maioria dos líderes nacionais isso não significa que não terá que negociar igualmente com às lideranças políticas estaduais e municipais.

Há espaços para isso principalmente quando os partidos são seguramente regionalizados pois os torna extremamente vulneráveis às demandas locais e estaduais fato este que contribui decisivamente para não aderirem à política nacional dos partidos.

Além disso, o Presidente deverá ter a habilidade se, não obtiver a maioria parlamentar, fato este dificílimo de ocorrer no cenário brasileiro, de constantemente conseguir o apoio parlamentar para cada assunto em discussão e, diante disso, outorgar em contrapartida muitos incentivos institucionais e cargos de Governo para a manutenção de tal aliança.

O resultado da sistemática atual é a fragmentarização da política nacional. O Executivo acaba por ter de negociar com uma infinidade de partidos de forma vertical para alcançar a maioria desejada e necessária à aprovação da agenda presidencial.

Isso na prática, não que seja impossível à manutenção da coerência no Governo, mas importa dificuldade consistente na estabilização dessas alianças e garantia da sua continuidade já que outros atores entram em ação como prefeitos e governadores os quais podem dificultar ou favorecer a agenda presidencial tornando-os decisivos para a persuasão dos parlamentares arreigados aos interesses locais e estaduais.

Ainda que afirme e isso se confirma com extensão do rol dos poderes presidenciais descritos na Constituição Brasileira, o Presidente pode se ver enrijecido e paralisado por forças paralelas que não fazem parte do Parlamento como Governadores e Prefeitos.

Republicanos; (xxiv) PSOL − Partido Socialismo e Liberdade; (xxv) PL − Partido Liberal; (xxvi) PSD − Partido Social Democrático; (xxvii) PATRIOTA − Patriota; (xxviii) PROS − Partido Republicano da Ordem Social; (xxix) SOLIDARIEDADE − Solidariedade; (xxx) NOVO − Partido Novo; (xxxi) REDE − Rede Sustentabilidade; (xxxii) PMB − Partido da Mulher Brasileira; e (xxiii) UP − Unidade Popular. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 06 ago. 2020.

Sob a ótica do presidencialismo em si, a competência para estruturação do gabinete presidencial é única e exclusivamente do próprio Presidente o qual escolhe os seus Ministros de estado de acordo com a preferência pessoal e aptidão para o desempenho das pastas ministeriais.

No Brasil, essas escolhas, em que pese institucionalmente competir ao Presidente, acaba por ser negociada com o Parlamento como uma forma de obter o apoio necessário ao projeto do Governo. Em contrapartida, líderes nacionais dos partidos políticos, sob o argumento de outorgar o apoio parlamentar aos projetos do Governo, recebem como forma de contraprestação o poder de indicação de pessoas para compor o mais alto escalão do Governo e assim assegurar importantes recursos.

Essa relação desde o início já demonstra que o presidencialismo brasileiro não sobrevive sem uma ampla coalização, ainda que informal e pontual, pois constantemente está vigente sob a égide de uma minoria parlamentar.

Revela-se, na maioria dos casos, Governos de minoria parlamentar em que a estabilidade e governabilidade está demais prejudicada.

A rotura da relação se mostra frequente e constante na medida em que à fragmentação partidária e a fragmentação e diversidade regional se torna cada vez mais significativa e presente.

Dessa forma, essa relação tende a ser conflituosa e instável.

Aliás o federalismo brasileiro está muito bem definido pela Constituição de forma bastante robusta e exigir dentro desse federalismo um sistema partidário, eleitoral e presidencialista na forma como está desenhado é, inevitavelmente, exigir o fracasso da estabilidade governamental.

Veja-se que nessa conjectura macro o Presidente precisa formar uma coalizão bastante heterogênea por muito tempo e trabalhar constantemente com diversos fatores nacionais, regionais e locais para conseguir manter essa aliança.

Trata-se de uma missão quase que impossível a longo prazo sem que, em contrapartida, haja um mecanismo ou arranjo institucionalizado capaz de arregimentar e uni-los em um único fim.

Em termos de custo benefício para o país, conforme documentados nos últimos 20 anos, a utilização de mecanismos informais com o qual o Presidente passou a se utilizar a pretexto de manter o país governável não compensou a manutenção dessas dificuldades estruturais.

É preciso virar a chave do funcionamento das instituições nacionais para que haja uma reforma eleitoral, partidária e sistêmica a fim de viabilizar a figura do Primeiro Ministro, dentro de um sistema semipresidencialista com pendor presidencial, em que o Presidente, eleito pelo sufrágio universal e representante de todos, possa agir como um mediador dos conflitos.

Toda a tensão se volta à figura do Primeiro Ministro, pessoa cujo nome foi submetido ao Parlamento e goza da confiança deste.

Essa situação aproxima-se muito mais de uma dinâmica de Governo de cooperação em contraposição à dinâmica conflitiva da relação do Executivo e Legislativo no sistema presidencialista brasileiro.

A reforma eleitoral e partidária precedente se torna obrigatória nessa linha, pois assim, abre-se oportunidade para que o sistema semipresidencialista obtenha êxito no Brasil.

Essa, a propósito, é a linha em que se pretende defender neste trabalho de pesquisa demonstrando à necessidade e o porquê da mudança precedente do sistema eleitoral e partidário para então adentrar no sistema semipresidencialista foco principal da tese.

Nessa linha conjectural, é compreensível a atitude do Presidente, que, como líder com base popular, investido de poderes fortes e robustos, inclusive, proativos, contudo sem maioria parlamentar estável, utiliza instrumentos legislativos como a medida provisória justamente para excluir o Parlamento do cenário de discussão diante da reticente dificuldade daquele acerca de determinados temas.

Esse tipo de comportamento do Presidente, em que pese constitucionalizado, potencializa a disputa já preexistente da relação entre os poderes e faz com que ambos os atores deem início a uma onde crescente de conflitos que, progressivamente tende a tornar questões antes principias agora secundárias pois estarão muito mais voltados a responder uma ação adversária que imediatamente antecedeu uma reação do outro poder.

Não é sem propósitos que esse tipo de postura política vem desdobrando não necessariamente na paralisia, mas na ingovernabilidade a qual se traduz em um cenário de constante instabilidade institucional entre os poderes espiralizando o conflito e deteriorando o sistema representativo.

Pensar em mudança do sistema de Governo é uma necessidade para blindar à figura eleita pelo sufrágio popular de desgastes desnecessários decorrentes tipicamente da relação com o Poder Legislativo. É por isso que o desmembramento das funções de Estado mostra-

se necessárias para lidar com os interesses multipartidários sem que, por outro lado, represente fissura ao Poder Executivo.

A rigor com a divisão das funções, o Governo passa a deter dupla responsabilidade seja com o próprio Presidente da República seja com a Câmara dos Deputados.

Essa responsabilidade dual assegura ao Governo o protagonismo no desenvolvimento dos trabalhos legislativos em total respeito ao Poder Legislativo já que, dependente do seu apoio parlamentar, é de se utilizar o instrumento legislativo próprio, ou seja, a lei, ao invés da medida provisória, evitando, assim, o embate e a desarmonia das relações institucionais.

A ideia é que a estrutura dual das funções do Executivo assegure o aperfeiçoamento político do país evitando que eventuais crises de Governo se transformem em crises institucionais capazes de causarem a ingovernabilidade e, ao final, a paralisia decisória para as reformas necessárias que o Estado tanto necessita.

1. O PRESIDENCIALISMO

1.1 Gênese da problemática

A noção essencial do ato de orientação política e seus aspectos funcionais permitem determinar o critério de identificação dos órgãos políticos; fornecem os parâmetros para individualizar os sujeitos e as relações relevantes para a definição das formas de Governo. Esta, por sinal, consiste na classificação de diversas modalidades típicas com as quais se determina a forma com que o Governo irá desenvolver sua atividade política, com traços definidos preestabelecidos.

Substancialmente, o problema, neste caso, não diz respeito à separação de poderes, mas sim a identificação subjetiva e objetiva do discurso político em relação à definição da forma de Governo. Órgãos separados que colaboram para a determinação de uma única direção política; órgãos separados que se equilibram e se controlam como portadores de diferentes discursos políticos.

No primeiro caso, o presidencialismo é um órgão representativo dotado de investidura e legitimação popular, enquanto o segundo, parlamentarista, a soberania popular que investe seu poder em um órgão de chefia de estado o qual tem liberdade para escolher o chefe de Governo e determinar a sua própria direção política.

A diferenciação entre as formas de Governo presidencialista e parlamentarista resulta no esquema organizacional de alocação de competência dos órgãos titulares das funções políticas.

O problema não surge apenas do ponto de vista subjetivo. Tanto no sistema presidencial como parlamentar há uma pluralidade de órgãos que contribuem para a determinação e implementação do discurso político. Ambos contribuem para a existência de um duplo Governo político diretamente relacionada a estrutura organizacional.

A divisão da soberania popular do ponto de vista representativo-funcional, em dois órgãos, legitima, no sistema parlamentarista, a formação de duas diretrizes políticas de Governo haja vista a divisão de tarefas entre chefe de estado e chefe de Governo.

Já no sistema presidencialista, a organização do poder determina a formação de uma diretriz política de Governo que pode tanto coincidir como contrapor ao corpo legislativo. Se um dos dois poderes – executivo ou legislativo – chegar a uma posição de

maior força, sua preponderância pode degenerar em poder excessivo, conduzindo ao esvaziamento do outro e vice-versa.

É, por isso, que entre as relações do executivo e legislativo, derivadas do sistema presidencialismo, deve prevalecer o elemento de colaboração, de coordenação, de harmonia entre os poderes de modo a propiciar a existência do sistema de freios e contrapesos sem vícios ou prevalência de um sobre o outro.

A unidade do discurso político não representa a prevalência de um poder sobre o outro e, portanto, de um órgão sobre o outro.

A unidade também visa coordenar, harmoniosamente, uma série complexa de atividades adicionais, a fim de eliminar conflitos entre elas para suprimir atritos e obstáculos que possam ocorrer para a consecução de finalidades politicamente desejadas pelos legitimados. Mas afinal como alcançar essa unidade com o presidencialismo exageradamente forte capaz de esvaziar os poderes do legislativo?

A colaboração e a harmonia dos poderes pressupõem a realização dessa unidade política capaz de construir uma relação simbiótica que permita ao sistema presidencialista, de investidura popular e dotado de confiança legislativa, construir um sistema com responsabilidade, de maioria parlamentar, que possua governabilidade.

Esse vínculo de confiança, fonte da inter-relação sujeito-função, fundado na unidade da investidura popular, da unidade do órgão investido de legitimação popular, não pode substituir a vontade da maioria por sua vontade, mas pode assegurar, como órgão de garantia, a regularidade constitucional das atividades políticas e do funcionamento dos órgãos que são titulares.

Em situações que vislumbrem ruptura da unidade política, por fatores endógenos – ausência de correspondência entre a governabilidade e a maioria parlamentar – surge a necessidade de se formar uma nova maioria que impeça, no futuro, a inviabilidade do funcionamento do aparato político do Estado. E é nesse sentido que o parlamentarismo ganha corpo[4] na medida em que permite ao chefe de estado escolher um novo chefe de Governo capaz de reequilibrar sistema. O exercício desse poder de escolha, ao final, elimina o impasse institucional decorrido da perda da maioria congressista.

Isso já não ocorre no sistema presidencialista em que a crise instalada atinge imediatamente o chefe de Governo e chefe de estado já que ambos se concentram na

---

[4] GALIZIA, Mario. *Studi sui rapporti fra parlamento e governo*. Milano: A. Giuffrè, 1972, p. 33.

mesma pessoa. Essa crise causa a ruptura da confiabilidade popular no estadista e compromete a aprovação de reformas necessárias à modernidade do Estado nacional.

Igualmente a forma como se encontra definido o sistema presidencialismo brasileiro dificulta a aliança pura, ou seja, aquela em que há o descompromisso de outorga de cargos ou até mesmo de pastas ministeriais do escalão superior a fim de angariar apoio político indispensável ao funcionamento do sistema.

1.2 Desenvolvimento histórico do presidencialismo americano

O sistema presidencialista teve início com a Constituição americana em 1787 em que o Presidente é o chefe único do Poder Executivo, razão pela qual, diante de sua personalidade e o estilo individual, é possível determinar os resultados ou as regras e procedimentos pelos quais o estado seguirá.

Centraliza-se na pessoa do Presidente[5] poderes políticos para escolher os seus Ministros de estado, órgão superior da administração, e demais integrantes do Governo os quais possuirão prerrogativas para eleger as prioridades das pastas governamentais traçando políticas públicas de acordo com a orientação do chefe do executivo.

Nesse processo histórico em que, inicialmente denota-se a existência de um processo político autoritário e centralizador que permeia a figura do Presidente, surgiu, mais modernamente, um esboço de ampliação dos poderes legislativos e judiciais com foco em garantir uma maior estabilidade democrática.

Desde à época de Platão[6], Aristóteles[7] e Rousseau[8] já se destacava a necessidade de o governante estar submetido à lei. Lei esta que serviria como forma de contenção à atuação do governante. Aliás, a Carta Magna de 1215 trouxe a contemplação da ideia da

---

[5] COOLEY, Thomas McIntyre. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898, p. 52; ROBINSON, Donald L. *To the best of my ability*: the presidency and the constitution. New York: W.W. Norton & Company, 1987, p. 18-19.

[6] Segundo disse Platão, "onde a lei está submetida aos governantes e privada de autoridade, vejo pronta a ruína da cidade; onde, ao contrário, a lei é senhora dos governantes e os governantes seus escravos, vejo a salvação da cidade a acumulação nela de todos os bens que os deuses costumam dar às cidades". Ver BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*: a filosofia política e a lição dos clássicos. Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução de Daniela B. Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 96.

[7] Após questionar, complementou: "É mais útil ser governado pelo melhor dos homens ou pelas leis melhores?". Em continuação, Aristóteles se manifestou pela conveniência de o governante se submeter à legislação em vigor, pois "a lei não tem paixões, que ao contrário se encontram necessariamente em cada alma humana" BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*: a filosofia política e a lição dos clássicos, cit., p. 96.

[8] Rousseau indicava que "aquele que manda nos homens não deve dominar sobre as leis". ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social*: princípios de direito político. Tradução de Antônio de P. Machado. Rio de Janeiro: Ediouro, 1994, p. 133.

legalidade no sentido de que o Império deve ser da lei e não dos homens. Por esta razão haveria necessidade de submetê-lo aos ideais legais e não à vontade ilimitada do seu governante.

Essa tentativa da cultura anglo-saxão de submeter o detentor do Poder Executivo retratada à época pelos Barões da Inglaterra em extrair do Rei João Sem Terra a prerrogativa ilimitada de agir segundo estritamente sua consciência representou o início do respeito aos direitos básicos e privilégios dos feudos.

A propósito, destaca Alexandre de Moraes[9] que a "tentativa de controle efetivo do Poder Executivo evoluiu, inclusive, para a construção do regime parlamentarista, que serviu de paradigma para a criação presidencialista".

Nessa linha, o autor Alexandre de Moraes aduz:

> A origem do presidencialismo norte-americano foi, portanto, resultado da elaboração jurídico-política, dos "países fundadores" dos Estados Unidos da América reunidos em Filadélfia, da Constituição de 1787, que, em um primeiro momento, foi fortemente marcada pela influência parlamentar britânica, mas acabou por gerar um sistema que confronta em uma única pessoa a maior concentração de poder na história moderna e contemporânea[10].

Com o fortalecimento da figura central, o Presidente, houve a necessidade de se manter a unidade nacional na pessoa de George Washington em decorrência da Guerra de Independência norte americana.

Em razão desses acontecimentos para evitar uma secessão das unidades, já que estas eram dotadas de autonomia para se autogovernarem, o presidencialismo norte americano precisou abdicar de certa parcela da autoridade em favor das colônias para que houve uma unidade nacional e o reconhecimento internacional como país soberano.

Essa união das colônias independentes, com parcela de autonomia respeitada pelo poder central, representou uma nova organização inclusive proposta pela Constituição Americana, personificada na figura central do Presidente da República, como chefe único da nação, mantendo-se, a coesão e o estabelecimento de competências locais administrativas e legislativas.

Nesse sentido, o sistema político norte-americano se funda na separação sólida dos poderes constituídos com instrumentos de balanceamento – *check and balance* - para equilibrar e harmonizar a atuação dos três Poderes.

Dessa conceituação de Federação norte-americana, os entes políticos também representam um contrapeso para os poderes estatais.

---

[9] MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 18.
[10] MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*, cit., p. 22-23.

Logo, há uma incompatibilidade entre mandato legislativo e função de governar, posto que o Executivo, na legislatura norte-americana, detém pouca iniciativa para os projetos de lei.

O legislativo norte-americano é bicameral o qual, a propósito, inspirou o adotado no Brasil.

O Congresso americano é composto pelo Senado e Câmara de Representantes, enquanto o Executivo é unipessoal, com a figura do Presidente da República, e o Judiciário tem como órgão de cúpula a Suprema Corte.

1.2.1 Legislativo

O Congresso Americano constituía um corpo unicameral antes da promulgação da Constituição Americana em 1787, sendo que cada estado possuía direito a um voto. A redação era fruto dos artigos da Confederação, reconhecido como o primeiro documento oficial de política de Governo dos Estados Unidos da América.

Pelo contexto dos artigos da Confederação, houve resistência diante de sua ineficiência, motivo pelo qual originou uma medida no Congresso realizada sob a ótica de uma convenção constitucional que resultou na Constituição Americana de 1787.

Com exclusão do estado de Rhode Island, os demais estados-membros concordaram em enviar um emissário à convenção, oportunidade em que, durante os debates, questionou-se a reestruturação do Congresso com a criação de um sistema bicameral.

A propósito, James Madison defendia um Congresso bicameral, no qual os membros da Câmara baixa seriam eleitos pelos cidadãos do país, ao passo que os da Câmara Alta seriam escolhidos pelos componentes da Câmara Inferior[11].

Os parlamentares dos estados com mais habitantes se manifestaram a favor dessa proposta, pois entendiam que se mostrava justa à medida que atendia o número populacional e de representatividade.

Em contrapartida, havia por proposta dos estados menos populosos, o plano de Nova Jersey em que buscava manter à unicameralidade do Congresso pois assim importaria representatividade igualitária a todos os estados independentemente do tamanho de sua população.

---

[11] MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas, 1787-1788.* Edição integral. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 334-336.

Com ampla discussão na convenção, os parlamentares chegaram à conclusão no sentido de que o número de representantes por estado na Câmara baixa deveria corresponder à população de cada um, enquanto na Câmara alta o número de representantes adotaria o mesmo critério de igualdade; a este acordo se denominou o grande compromisso.

Com a ratificação do grande compromisso, a primeira sessão legislativa na Câmara dos Representantes ocorreu em 1º de abril de 1789 com as justificativas de que este órgão do legislativo serviria para assegurar a opinião da população de cada estado federado, enquanto o Senado representaria os interesses dos Estados propriamente ditos, ou seja, como sujeitos de direito.

A primeira grande crise surgida no legislativo americano decorreu da discussão acerca da escravidão, pois com o aumento significativo da população dos estados do Norte em relação à do Sul e, como consequência, a maior parte dos membros da Câmara Baixa defendia os interesses do norte dos Estados Unidos, o mesmo, entretanto, não ocorria na Câmara Alta, uma vez que a regra era a representação igualitária por estado, esse assunto se tornou a primeira causa de embate entre eles.

Com a inclusão de novos estados nas décadas do século XIX e o aumento territorial do pais, os estados do Sul postularam que a cada abolicionismo da escravidão em um estado, dever-se-ia criar um novo estado pró-escravidão, assim haveria tratamento igualitário entre eles.

Esta situação chegou ao limite a ponto de instalar uma grave e irreversível crise política a ponto de deflagrar a Guerra Civil americana qual representou a derrota dos confederados e a definitiva abolição da escravidão.

No período que se seguiu, com o dualismo partidário entre republicanos e democratas, os republicanos obtiveram sucessivas vitórias eleitorais preenchendo a Câmara dos Representantes e a Presidência da República.

Com o fim da guerra civil e a reconstrução do pais sob o ideal da união, em 1877, iniciou-se um novo ciclo de desenvolvimento econômico em que a liderança da Câmara se perpetuou ao longo do tempo, momento em que foram criadas as figuras de líder majoritário e líder minoritário nas casas legislativas.

Nesse sentido, o líder minoritário conduzia o partido político com o segundo maior número de membros na Câmara dos Representantes, enquanto o líder majoritário com mais membros da casa legislativa mantinha a subordinação ao Presidente da Câmara dos Representantes.

Devido à influência significativa na vida política, inclusive com o poder de o Presidente da Câmara de liderar a Comissão de Regras da Câmara dos Representantes e indicar os membros para compor outras comissões, com a revolução de 1910, foram extintas tais prerrogativas, exatamente por conta da insatisfação de democratas e republicanos contrários às estratégias políticas.

No decorrer da presidência de Franklin D. Roosevelt de 1933 a 1945, o Partido Democrata deteve maioria na Câmara, obtendo diversas vitórias na composição superior a dois terços das cadeiras da Casa.

Na década que se seguiu, republicanos e democratas se revezaram no poder na Câmara, sendo que os democratas após vencerem as eleições de 1954 permaneceram no poder por um bom tempo.

Nos anos iniciais de 1970, a Câmara dos Representantes passou por reformas profundas justamente para aumentar o poder dos membros das comissões a ponto de permitir aos líderes de partidos políticos na Casa escolherem alguns membros dessas comissões.

Essa as ações objetivavam diminuir o poder e a habilidade de reduzidos números de membros, muitos deles, idosos, portanto mais conservadores, e com isso impedir a obstrução da aprovação de leis capazes de aprimorar as reformas propostas.

Atualmente o Congresso Americano submete à deliberação dos parlamentares dois tipos de projetos: (i) as resoluções; e (ii) os projetos de lei denominados *bills*.

As resoluções provêm de uma das Casas Legislativas ou até mesmo de ambas conjuntamente e precisam de aprovação das duas instituições juntas.

Em relação aos projetos de lei, denominados *bills*, os quais, a propósito, constituem a grande maioria das proposições apresentadas e analisadas pelas duas Casas, dizem respeito à apresentação de programas e medidas que implicarão direta ou indiretamente tanto o Governo como a sociedade norte-americana.

De acordo com a Constituição Americana, em seu art. I, seção 8, o Congresso Nacional, possui as seguintes competências: (i) lançar e arrecadar taxas, direitos, impostos e tributos, pagar dívidas e prover a defesa comum e o bem-estar geral dos Estados Unidos; mas todos os direitos, impostos e tributos serão uniformes em todos os Estados Unidos; (ii) levantar empréstimos sobre o crédito dos Estados Unidos; (iii) regular o comércio com as nações estrangeiras, entre os diversos estados e com as tribos indígenas; (iv) estabelecer uma norma uniforme de naturalização e leis uniformes de falência para todo o país; (v) cunhar moeda e regular o seu valor, bem como o das moedas estrangeiras, e estabelecer o

padrão de pesos e medidas; (vi) tomar providências para a punição dos falsificadores de títulos públicos e da moeda corrente dos Estados Unidos; (vii) estabelecer agências e estradas para o serviço postal; (viii) promover o progresso da ciência e das artes úteis, garantindo, por tempo limitado, aos autores e inventores o direito (ix) criar tribunais inferiores ao Supremo Tribunal; (x) definir e punir atos de pirataria e delitos cometidos em alto mar, e as infrações ao direito das gentes; (xi) declarar guerra, expedir cartas de corso e estabelecer regras para apresamentos em terra e no mar; (xii) organizar e manter exércitos, vedada, porém, a concessão de crédito para este fim por período de mais de dois anos; (xiii) organizar e manter uma marinha de guerra; (xiv) regulamentar a administração e disciplina das forças de terra e mar; (xv) regular a mobilização da guarda nacional (milícia) para garantir o cumprimento das leis da União, reprimir insurreições e repelir invasões; (xvi) promover a organização, armamento e treinamento da guarda nacional, bem como a administração de parte dessa guarda que for empregada no serviço dos Estados Unidos, reservando-se aos Estados a nomeação dos oficiais e a obrigação de instruir a milícia de acordo com a disciplina estabelecida pelo Congresso; (xvii) exercer o poder legiferante exclusivo no distrito não excedente a dez milhas quadradas que, cedido por determinados estados e aceito pelo Congresso, se torne a sede do Governo dos Estados Unidos, e exercer o mesmo poder em todas as áreas adquiridas com o consentimento da Assembleia do estado em que estiverem situadas, para a construção de fortificações, armazéns, estaleiros e outros edifícios necessários; e (xviii) elaborar todas as leis necessárias e apropriadas ao exercício dos poderes acima especificados e dos demais que a presente Constituição confere ao Governo dos Estados Unidos ou aos seus departamentos e funcionários[12].

Somada a essas atribuições, compete tanto à Câmara dos Representantes como ao Senado eleger os próprios representantes, organizar o regimento interno, estabelecer sanções políticas e administrativas aos membros que se comportarem em desacordo com a função que exercem, inclusive mediante expulsão, por meio de votação na qual são necessários pelo menos dois terços de votos.

Compreende também o campo de atribuições do Congresso a matéria relativa a salários, predicamentos e imunidades dos parlamentares. No mesmo sentido, o artigo IV, na seção 1, regula que cabe ao Congresso legislar de forma geral sobre a forma como atos

---

[12] ESTADOS UNIDOS. Constituição dos Estados Unidos da América. (1787). Disponível em: <http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUARecDidaPESSOALJNETO.pdf>. Acesso em: 1° jul. 2020.

públicos, registros e processos judiciários receberão a presunção de veracidade e em quais efeitos serão produzidos.

Com relação ao processo de impedimento, a Constituição outorga a Câmara dos Representantes a prerrogativa de iniciar este processo em face de qualquer oficial, inclusive do Presidente da República, seja por traição, corrupção ou outros crimes e desvios de condutas assim tipificados.

Após a aprovação da instauração do processo, os processados são julgados no Senado e depois as duas Casas votam a favor ou contra o *impeachment*, sendo necessária a aprovação de 51% dos representantes da Câmara e de 67% dos do Senado[13].

Na história americana, a Câmara indiciou 16 oficiais, entre eles dois Presidentes da República.

Conforme a Décima Segunda Emenda à Constituição americana, a Câmara dos Representantes pode eleger o Presidente americano dentre os três candidatos com maior número de votos eleitorais, se ninguém receber a maioria de votos no Colégio Eleitoral dos Estados Unidos da América.

Isso, de fato, ocorreu apenas em dois momentos históricos nos Estado Unidos oportunidade em que a responsabilidade pela escolha do Presidente recaiu sobre a Câmara dos Representantes.

Ao Senado, contudo, pela mesma emenda, cabe eleger o vice-Presidente, entre os dois mais votados, quando não houver maioria na eleição para este cargo.

Entre as atribuições exclusivas do Senado, a Constituição assegura que este órgão legislativo poderá aconselhar e concordar que o Presidente americano promova determinados encontros políticos, que incluem membros do gabinete, líderes de agências governamentais dos Estados Unidos, juízes da Suprema Corte dos Estados Unidos da América e outros juízes federais e embaixadores, e ratifique tratados.

Ademais, outorga também ao Senado também uma participação importante no processo de ratificação de tratados, pois neste caso, o Presidente só poderá ratificar quando pelo menos dois terços dos membros do Senado assim se manifestarem.

No que diz respeito aos acordos internacionais, não exige a aprovação do Senado para serem ratificados[14].

---

[13] ESTADOS UNIDOS. Casa dos Representantes. *Rules of the House of Representatives*. 2008. Disponível em: <http://clerk.house.gov/legislative/rules111/111th.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2020.

[14] ESTADOS UNIDOS. Senado Federal. *Senate ethics rules*. Disponível em: <http//ethics.senate.gov>. Acesso em: 22 jun. 2020.

Por fim, com relação às revisões constitucionais, o Congresso, por iniciativa de dois terços dos membros de ambas as Casas, poderá propor emendas à Carta Magna ou convocar convenção com o fim de sugerir modificações ao texto constitucional, as quais, nas duas situações, serão validadas como parte da Constituição desde que ratificadas pela legislatura de três quartos dos estados norte-americanos ou por convenções por estes realizadas.

A única vedação é de que tais reformas não poderão implicar modificações substanciais nas cláusulas primeira e quarta da seção 9 do art. I, conforme estipula o art. V da Constituição.

1.2.1.1 Câmara dos Representantes

Defendia Madison, nos artigos federalistas, que o número dos representantes não é menos importante do que elegê-los.

Argumentava o idealizador da Constituição Americana que a quantidade de representantes do povo deve ser em número suficiente e capaz de comtemplar os seguimentos da sociedade até porque se, em fossem em número reduzido, os representantes seriam depositários inseguros dos interesses públicos, além de não possuírem conhecimento adequado de todas as circunstâncias dos seus numerosos constituintes.

Ademais, seriam extraídos da classe de cidadãos que menos compartilharia os sentimentos da grande maioria do povo inclinando-se a perpetuar a promoção de poucos à custa da exclusão de muitos, sem contar, é claro, do acréscimo desproporcional em face do aumento da população e dos obstáculos que impediriam a majoração do número de representantes.

Desta forma, conclui Madison de que nenhum problema político é menos suscetível de uma solução precisa que este número de membros mais adequado para se ter um legislativo mais representativo do povo[15].

Essa representatividade deve ser realizada à proporção de sua população se mais ou menos numerosa. Entretanto tal número mínimo se mostra necessário para assegurar os benefícios da liberdade de reunião e debates contra um conluio demasiadamente fácil para obtenção de finalidades imprevistas e iníquas.

---

[15] MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas, 1787-1788*, cit., p. 367.

Outrossim, para evitar tumultos e confusões típicas de multidões, razoável se faz fixar número máximo. A rigor Assembleias numerosas, independentemente do grau das pessoas que a compõem, a paixão se mostra inevitável ao arrebatamento da razão; por isso paradoxalmente a Sócrates, se cada cidadão de Atenas fosse um dele, ainda assim haveria tumulto das reuniões de Governo.

Com base nesses ensinamentos, é que o número dos representantes da Câmara dos Estados Unidos é fixado por lei e não pode exceder quatrocentos e trinta e cinco membros, proporcionalmente representando a população de cinquenta Estados da Federação, por distritos[16].

Em decorrência da lei 62-5/11, têm Estados que elegem apenas um Deputado na Câmara dos Representantes.

No pleito eleitoral de 06 de novembro de 2018, a distribuição das cadeiras na Câmara de Representantes considerou o censo demográfico de 21 de dezembro de 2010, e, dos cinquenta Estados, os de menor população tiveram direito a pelo menos um Deputado; isso ocorreu com sete Estados: *South Dakota, North Dakota, Delaware, Alaska, Montana, Vermont e Wyoming*.[17]

Os requisitos de investidura dos membros da Câmara dos representantes têm que ter pelo menos vinte e cinco anos de idade, ser cidadão norte-americano há pelo menos sete anos e ser habitante do Estado que representa. Há renovação a cada dois anos, coincidindo com a metade do mandato presidencial.

As etapas do processo legislativo constituem na apresentação do projeto de lei por um membro da Câmara o qual é submetido a uma comissão específica da pasta respectiva. Uma vez aprovada pela comissão, o projeto é encaminhado ao plenário necessitando de, no mínimo, 218 votos dos 435.

Aprovado, encaminha-se ao Senado que, novamente, é dirigido à comissão respectiva e, se aprovada, é submetido ao plenário, dependendo de 51 votos dos 100 Senadores para a aprovação do projeto de lei.

Para a elaboração da versão derradeira do projeto, constitui-se uma comissão formada por membros de ambas as casas legislativas denominado comitê de conferência responsável por esta redação e submissão a ambas as casas para, em sistema de votação bicameral e separado, aprovação final.

---

[16] Lei n. 62-5, de 08 de agosto de 1911. Disponível em: <http://www.legisworks.org/congress/62/publaw-5.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2019.

[17] Disponível em: <https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/5c/HouseDelegations2013-23.svg>. Acesso em: 08 mar. 2019.

Aprovado o projeto no Congresso, o Presidente tem dez dias para sancioná-lo ou vetá-lo totalmente já que não há possibilidade de veto parcial no sistema norte-americano.

Para a formação das comissões temáticas, adota-se o critério de antiguidade para a escolha dos congressistas. Caso o deputado mais antigo seja reconduzido ao Congresso, pode perpetuar-se no comando de uma comissão, o que, evidentemente, amplia seu poder.

O critério de antiguidade incentiva à especialização do congressista na área temática e as comissões adquirem a condição intermediar o diálogo com o Poder Executivo especialmente em relação as questões de ordens técnicas[18].

De acordo com a redação do artigo 1, seção 7, da Constituição dos Estados Unidos[19], todo projeto de lei que dispõe do aumento da receita financeira deve começar na Câmara Baixa; o Senado, porém, poderá apresentar emendas modificativas, substitutivas e demais como acontece em outros projetos de lei.

Dessa forma, a iniciativa de leis que impliquem aumento da receita, como instituição ou majoração de tributos, compete com exclusividade à Câmara dos Representantes e não ao Senado, em que pese este tema ser bastante debatido na política americana[20].

1.2.1.2 Senado

O Senado por exigir maior amplitude de informação e estabilidade estabeleceu critérios de investidura dos seus membros diversos da Câmara dos representantes.

Para tanto, a qualificação necessária para se tornar Senador dos Estados Unidos, exige-se, ao menos, 30 anos de idade com 9 anos de cidadania justamente porque nesta etapa da vida espera-se que já tenha adquirido maturidade suficiente para as negociações das políticas do país inclusive com nações estrangeiras.

A representatividade concebida na forma do Senado personifica os Estados cuja confiança harmoniza com a opinião pública e confere aos Governos estaduais um papel de, não só, garantir a sua autoridade, mas estabelecer um elo de ligação entre os sistemas estadual e federal.

---

[18] CINTRA, Antônio Octávio; BANDEIRA, Regina Maria Groba. O Poder Legislativo na organização política brasileira. *Consultoria Legislativa*, Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, maio 2005. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br>. Acesso em: 04 fev. 2019.

[19] ESTADOS UNIDOS. Constituição dos Estados Unidos da América (1787), cit.

[20] UNITED STATES. House of Representatives. In: WIKIPEDIA: the free encyclopedia. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_House_of_Representatives>. Acesso em: 04 fev. 2019.

Nesse rumo, há igualdade de representação dos Estados na medida em que Estados independentes e autônomos, unidos por uma nação, embora sejam desiguais em tamanho e população, tendo participação igual nos conselhos comuns, podem conservar parcela da soberania, constitucionalmente assegurada, e se proteger, com todos os expedientes possíveis, de uma consolidação indesejada dos Estados numa República.

Outrossim, outra vantagem acrescida a esta forma de Senado é que nenhuma lei aprovada pelo Congresso furtará dos desejos da maioria do povo e dos Estados.

E, sendo assim, o Senado exerce um papel de extrema relevância para a garantia e preservação dos interesses dos Estados e, por via reflexa do próprio povo.

Neste diapasão, destaca-se a importante missão de funcionar como uma segunda casa legislativa[21] distinta da Câmara dos Representantes, e, dividindo o poder com esta, para controlar o Governo. Controle este que duplica a segurança do povo ao exigir a concordância de dois órgãos distintos principalmente quando houver enfraquecimento ou corrupção de um em desfavor dos ideais republicanos.

Como dispôs Madison:

> Um bom Governo implica duas coisas: primeiro, fidelidade ao objetivo do Governo, que é a felicidade do povo; segundo, o conhecimento dos meios para melhor alcançar esse objetivo. Alguns Governos carecem dessas duas qualidades; a maioria deles é deficiente na primeira. Não hesito em dizer que, nos Governos americanos, muito pouca atenção foi dada à segunda. A Constituição federal evita este erro e, o que merece especial destaque, atende à segunda finalidade de um modo que torna a primeira mais segura[22].

O tempo, em contrapartida, de vigência dos mandatos dos Senadores representa uma alternância no poder característica própria do instituto da República. A substituição, pela via eleitoral, dos Senadores, por mais qualificados que sejam, traduz à necessidade de se manter uma instituição estável. Estabilidade que pode ser afetada com novas eleições ainda que haja renovação de menos de cinquenta por cento dos candidatos.

É inegável, paradoxalmente, que a mudança de diretrizes e opiniões políticas em razão da renovação do Senado, traz prejuízos como a desconfiança de outras nações e desvantagens ao caráter nacional. Entretanto, este fator pode ser suprimido com a dedicação dos novos Senadores em conhecer as leis e os planos de Governo para qual foi investido.

A insensatez e a própria instabilidade do Senador eleito, sem planos ou mesmo carente de atividades, logo é percebido pela comunidade interna e internacional.

---

[21] MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas, 1787-1788*, cit., p. 401.
[22] MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas, 1787-1788*, cit., p. 402.

Como disse Madison:

> ... seus amigos mais chegados poderão ter pena dele, mas todos se recusarão a associar suas fortunas à dele e não poucos aproveitarão a oportunidade para fazer fortuna à sua custa. Uma nação é para outra o que um indivíduo é para outro; com lamentável diferença, talvez, de que as nações sendo menos imbuídas que os indivíduos de sentimentos benevolentes, estão também mais livres para tirar proveito indevido umas das outras. Consequentemente toda nação que conduz seus negócios revelando falta de sabedoria e estabilidade deve contar com as perdas que lhe serão infligidas pela política mais coerente de seus parceiros mais sábios. Infelizmente, porém, a melhor lição que a América pode receber a este respeito lhe é dada por sua própria situação. Ela constata que não é considerada com nenhum respeito por seus amigos; que é objeto de escárnio para seus inimigos; e que é uma presa para toda nação interessada em apostar em seus conselhos flutuantes e negócios confusos[23].

Dessa forma um Governo instável traz grandes prejuízos, não só pela falta de confiança nos conselhos públicos, mas reduz a iniciativa de bons resultados e ganhos decorrentes da continuação de boas práticas.

Nessa linha, anote-se, contudo, que, para minimizar os prejuízos decorrentes da instabilidade, a Constituição norte americana estabeleceu um prazo maior do que aquele vigente para a Câmara dos Representantes, ou seja, o prazo de 6 anos.

Outro fator que contribui com a estabilidade é o conjunto de competências do Senado para apreciação de matérias de real importância para o desenvolvimento do sistema presidencialista como aprovação de acordos internacionais antes da ratificação presidencial, aprovação de nomeação de autoridades para cargos de alto escalão do Governo e o julgamento do impedimento.

A escolha dos Senadores, no total de dois por Estados, passou, em 1913 pela emenda 17, a serem escolhidos diretamente pelo povo americano, contrário a forma anterior na qual a escolha competia às Assembleias Estaduais.

Essas características outorgaram ao Senado um status de órgão legislativo estável, conservador e comprometido com os ideais republicanos do povo americano.

1.2.2 Executivo

O Poder Executivo dos Estados Unidos será investido na pessoa do Presidente cujo mandato será de quatro anos, admitida a reeleição por um único período[24], juntamente com

---

[23] MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas, 1787-1788*, cit., p. 403.
[24] LEUCHTENBURG, William E. *Franklin D. Roosevelt*: campaigns and elections. Charlottesville: Miller Center of Public Affairs; University of Virginia. Disponível em: <https://millercenter.org/president/fdroosevelt/campaigns-and-elections>. Acesso em: 05 fev. 2019.

o vice-Presidente para o desempenho das funções governamentais de Estado, de administração pública e do comando das forças armadas.

A Constituição dos EUA permitia uma reeleição ilimitada até 1946, quando, para evitar que Franklin Roosevelt, que se elegeu para a presidência por quatro vezes seguidas e, assim, se perpetuasse no poder, ideal contrário à República, a reeleição foi limitada a apenas uma vez[25].

Há vedação para se tornar Presidente o cidadão que não for nato o qual, a propósito, também não poderá ser eleito se não contar com trinta e cinco anos de idade e quatorze anos mínimos de residência nos Estados Unidos[26].

Embora os críticos da Constituição Americana tentaram deturbar a ideia do presidencialismo porque afirmavam que o Presidente, no caso de vacância do Senado, poderia preencher as vagas nomeando novos Senadores, isto não prevaleceu.

A segunda cláusula da segunda seção do artigo segundo da Constituição outorga ao Presidente o poder escolher livremente e de nomear, após a concordância expressa do Senado, por meio de sua aprovação, diplomatas, embaixadores, cônsules, juízes da Suprema Corte e os demais servidores dos Estados Unidos da América cujas designações não estejam previamente estipuladas de outra maneira pela Constituição Americana.

Em que pese outorgar tal poder ao Presidente, evidentemente não se inclui a designação de Senadores haja vista que a investidura destes decorre estritamente de eleição conforme a própria Constituição define. Ademais, se a intenção fosse abranger os Senadores, teria naturalmente vinculado poder temporário de preencher vacâncias aos recessos legislativos estaduais, o que não se verificou.

Conforme dispõe a seção terceira, do artigo primeiro, se houver vacância do cargo, em decorrência de renúncia, ou de qualquer outra razão, durante o período de recesso da Assembleia estadual, o Poder Executivo estadual poderá fazer nomeações temporárias até a reunião seguinte da Assembleia, que então preencherá as vagas.

---

[25] Emenda XXII (1951) à Constituição dos Estados Unidos dispõe na sua seção 1 que: "Ninguém poderá ser eleito mais de duas vezes para o cargo de Presidente, e pessoa alguma que tenha sido Presidente, ou desempenhado o cargo de Presidente por mais de dois anos de um período para o qual outra pessoa tenha sido eleita Presidente, poderá ser eleita para o cargo de Presidente mais de uma vez. Mas esta emenda não se aplicará a qual quer pessoa no desempenho do cargo de Presidente na época em que esta emenda foi proposta pelo Congresso, e não poderá impedir qualquer pessoa, que seja Presidente, ou esteja desempenhando o cargo de Presidente, durante o período dentro do qual esta emenda entrar em vigor, de ser Presidente ou agir como Presidente durante o resto do periodo. Seção 2 − Este artigo não entrará em vigor enquanto não for ratificado, como emenda à Constituição, pela Legislatura de três quartos dos diversos Estados dentro de sete anos da data de sua apresentação aos Estados pelo Congresso". ESTADOS UNIDOS. Constituição dos Estados Unidos da América (1787), cit.

[26] ESTADOS UNIDOS. Constituição dos Estados Unidos da América (1787), cit..

Nesse caso vê, com segurança, que tal nomeação não compete a figura presidencial, por isso mesmo assegura a independência do Senado sem que haja interferência do Executivo Federal, possibilitando o exercício autônomo das funções legislativas longe da influência do Presidente.

Ainda assim, comentava Hamilton, nos artigos federalistas, que os contrários à ideia do sistema presidencialista, afirmavam, categoricamente que o executivo forte contrariava a índole do Governo republicano.

Tal proposição foi imediatamente rechaçada, segundo Madison, sob o argumento de que:

> A força do executivo é uma característica central na definição de um bom Governo. É essencial para proteger a comunidade de ataques externos; n]ao é menos essencial para a administração resoluta das leis; para proteger a propriedade daqueles conluios irregulares e arbitrários que por vezes interrompem o curso regular da justiça; para garantia da liberdade contra as investidas e assaltos da ganância, do facciosismo e da anarquia. Todo homem minimamente versado na história romana sabe com que frequência essa república foi obrigada a se submeter ao poder absoluto de um único homem, sob o temível título de ditador, para se proteger tanto das intrigas de indivíduos ambiciosos que aspiravam à tirania, das sedições de classes inteiras da comunidade cuja conduta punha em risco a existência de todo Governo, como das invasões de inimigos externos que ameaçavam conquistar e destruir Roma[27].

Ao contrário do sedimentado por Hamilton, não há dúvidas de que um executivo fraco resulta em um Governo fraco, em que haverá superposição de funções pelo Legislativo e Judiciário ocupando espaços antes outorgados ao próprio executivo.

O poder tem a acomodar suas estruturas de acordo com as funções desempenhadas. O não desempenho das funções importa atrofiamento do Poder Executivo que, por sua vez, descamba para um mau Governo.

Mas para que aja um executivo forte indispensável é a combinação de atributos que outorguem a ele a unidade, duração razoável, condições de apoio e poderes ampliados capazes de fazer frente à necessidade do próprio Estado.

Corroborando esses atributos, não pode faltar segurança republicana consagrada na dependência para com o povo e a devida obrigação de prestar contas de sua ação à população.

Quando se refere ao atributo unidade, inegável é que o executivo deve ser ocupado por uma única pessoa capaz de tomadas de decisões céleres e sigilosas; fato este que se fossem conferidas a mais de uma pessoa restaria comprometida. O único problema seria a

---

[27] MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas, 1787-1788*, cit., p. 441.

invalidação da tomada de decisão, pois confiaria tal tarefa ao Judiciária e Legislativo em sistema de balanceamento.

Como forma de atenuar o controle do executivo pelos demais poderes, seria a criação de um conselho executivo em que, por ser mais numeroso, poderia examinar as decisões do executivo único.

Essa ideia de pluralidade do executivo já existiu no período romano em que as discussões entre cônsules e entre tribunais militares substituíam a vontade do executivo em total prejuízo à República.

Essa pluralidade no executivo não se mostrou, destarte, proveitosa, pois quando duas ou mais pessoas estão engajadas em algum empreendimento, há sempre o risco da diferença de opinião estimular a competição, o enfraquecimento da autoridade e o impedimento ou a frustração dos interesses públicos a fim de minar o outro concorrente; tudo isso sem contar a contribuição que haveria para dividir a comunidade nas mais violentas e irreconciliáveis grupos políticos.

É certo, todavia, que havendo as divisões das funções do executivo, como propôs o sistema parlamentarista, entre chefe de Governo e chefe de Estado, cada qual com seu campo de atribuição próprio e diverso do outro, não haveria espaços para competições e sabotagens na vida política.

Focado em um Governo livre, as dificuldades decorrentes da pluralidade de membros integrantes de um poder se mostra necessário no legislativo diante da pluralidade partidária e representatividade da sociedade civil em todos os seus seguimentos, entretanto, para o executivo se mostra insensato e desnecessário à luz desses problemas relatados.

Veja-se que esta pluralidade também se mostra pertinente quando se constitui a Suprema Corte Americana, onde a pluralidade de magistrados com igual dignidade e autoridade, reforma o ideal democrático e republicano. Diverso é, porém, a constituição de um conselho no executivo formada pela pluralidade de membros para a condução do sistema presidencialista.

Nesse caso, se houver conluio entre os membros brotarão os ingredientes necessários para confundir e enfraquecer todo o sistema de administração.

A objeção maior a esse sistema de pluralidade no executivo, instituído por meio de um conselho, decorre do risco à responsabilidade dos agentes envolvidos, pois, havendo erros, há uma tendência de ocultá-los justamente para abolir essa responsabilidade.

A propósito, havendo esta multiplicidade de agentes no executivo, a identificação individual de conduta tornaria quase impossível o que comprometeria o julgamento

popular da confiança do seu representante. Ademais, diante de acusações múltiplas seria inviável detectar os tipos de condutas e individualiza-las para fins de responsabilização política.

Torna-se um sistema auto protetivo e comprometedor para a República insuficiente para fazer frente a essa responsabilização individual, pois, não por incontáveis vezes, desloca-se de um agente para o outro com tal destreza sob aparências tão plausíveis que a opinião pública fica na dúvida quanto ao verdadeiro autor.

Diante desses percalços inerentes ao conselho constituído por múltiplos agentes, Madison[28] destacou que se tornava evidente que a pluralidade do executivo tendia a privar o povo de duas das maiores garantias que ele podia ter do exercício consciencioso de qualquer poder delegado: primeiro dos freios representados pela opinião pública que perdiam sua eficácia, tanto porque a condenação de medidas prejudiciais era dividida entre muitas pessoas como porque não se sabia quem ela realmente caberia; e, segundo, a oportunidade de descobrir com facilidade e clareza a má conduta das pessoas em que confiavam, para removê-las do cargo ou puni-las efetivamente, nos casos que o permitiam.

O surgimento da vontade política de multiplicar os agentes integrantes do executivo na formação de um conselho decorreu exatamente da desconfiança republicana no sentido de que o poder está seguro nas mãos de muitas pessoas ao invés das mãos de um só.

Entretanto pela concepção americana de sistema de Governo seria muito mais fácil vigiar e fiscalizar a ação de uma única pessoa, despertando suspeitas de irregularidades mais depressa, do que fazendo parte de um conselho onde as multiplicidades de agentes diluiriam as fiscalizações das condutas individuais.

Esta, sem sombra de dúvidas, foram as razões dos federalistas para a criação de um sistema unitário baseado na figura do Presidente concentrador dos poderes do Poder Executivo; modelo este que foi seguido praticamente na íntegra pelas repúblicas latino-americanas[29], inclusive, o Brasil, com algumas derivações da tipologia do presidencialismo para puro, oligárquico, militar, democrático, demagogo e outras que oportunamente serão analisados em item próprio[30].

---

[28] MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas, 1787-1788,* cit., p. 446-447.

[29] ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. Algumas notas sobre la evolución del presidencialismo latinoamericano. *Cuardenos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 20 y 21, 1997.

[30] COLOMER VIADEL, Antonio. El presidencialismo iberoamericano y el Estado. *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional,* p. 139-142. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

Por fim, combustível para o fortalecimento de um sistema presidencialista lastreado na pessoa única do Presidente foi o poder de veto qualificado outorgado a este.

A rigor, o poder de veto qualificado do Presidente consistiu em devolver os projetos de leis, sobre ambas as casas legislativas, caso haja objeção quanto ao seu conteúdo ou forma, com o objetivo de impedir que se tornem leis.

Naturalmente houve uma tendência de o Legislativo absorver os poderes das demais funções do Estado, razão pela qual o poder do veto pelo Executivo a tais projeto garantia defesa eficiente contra tal pretensão.

Este instrumento não serviu apenas para que o Presidente exercesse uma sobreposição do Legislativo como garantia extra contra leis inoportunas ao interesse público, mas, diversamente, para proteger à sociedade de precipitações legislativas aptas a causarem desordem no cenário político e social.

Em contrapartida, o argumento desfavorável a esse controle legislativo exercido pelo Presidente decorreu das especulações de que não poderia presumir que uma única pessoa, a cargo do Executivo, pudesse ter mais virtudes e sabedoria que muitas pessoas do próprio Parlamento, atribuindo funções de magistratura ao chefe do Executivo.

Em que pese tal argumentação possuir sustância, não prosperou posto que a justeza do controle não se fundou na pretensão de que o Executivo possuiria mais sabedoria ou virtude do que do Legislativo, mas, ao contrário, fundamentou na falibilidade das casas compostas por pessoas, portanto, falíveis.

Claro que tal poder de veto, ainda que absoluto no sentido de rejeitar *in totum* o projeto de lei fica submetido ao duplo controle do próprio Legislativo capaz de, em reunião conjunta, deliberar acerca da derrubada do veto presidencial desde que haja quórum qualificado para tanto.

Há, na verdade, uma equalização de forças entre o dano causado pela invalidação de algumas leis consideradas boas para a sociedade compensado pela vantagem de impedir à promulgação de outras leis perigosas para esta mesma sociedade.

No tocante à composição do alto escalão da administração federal, esse poder foi atribuído ao Presidente desde que houvesse ratificação pela casa Legislativa. Essa ideia de ratificação pelo Legislativo trouxe o consenso nos nomes indicados pelo Executivo proporcionando a harmonia entre os poderes.

Assim o Executivo indicava os nomes para compor os quadros da Administração superior e o Legislativo, em votação democrática, os ratificava garantindo governabilidade ao Presidente.

Diante desse cenário, não havia dúvidas de que essa nomeação poderia ser rejeitada e, caso isso se concretizasse, retornaria o poder de nomeação ao próprio Presidente para novo provimento. Dessa forma, os Senadores não poderiam se sentir tentados a rejeitar a indicação do Presidente em razão de sua preferência por outra pessoa, posto que nada lhes asseguraria que esta pessoa que, acaso desejassem, seria apontada numa segunda nomeação ou em qualquer outra posterior.

Essa contribuição do Senado contribuiu para uma maior estabilidade na administração, pois a aprovação dos membros seria tanto necessária para nomear quanto para exonerar. Isto representaria maior segurança e estabilidade na condução dos negócios de interesses nacionais.

Defender ideais diversas sob o argumento de que haveria uma complacência do Senado nas indicações do Presidente seria tão errado quanto acreditar na perversão da venalidade universal da natureza humana quanto acreditar no raciocínio político da retidão universal.

1.2.3 Judiciário

Segundo Montesquieu, o Judiciário era visto como o poder mais fraco, pois representava menor perigo para os direitos políticos da Constituição.

Essa visão decorria do fato de que o Judiciário não detinha influência sobre o Poder Executivo o qual competia as ordens administrativas e financeiras do Estado, nem detinha influência sobre o Poder Legislativo o qual descrevia as regras em que os direitos e deveres dos cidadãos seriam regulados. Em outras palavras, naquela época o Judiciário não tinha nenhum controle nem força sobre a riqueza da sociedade não podendo tomar nenhuma resolução ativa; competia-lhe tão-somente dispor sobre os julgamentos auxiliando o braço executivo na eficácia dos seus julgados[31].

Nessa ótica, a liberdade do povo estava fundada na ordem do Poder Judiciário como órgão autônomo, independente e distinto tanto do legislativo quanto do executivo, pois liberdade de julgar não haveria caso houvesse união entre tais poderes.

Não há razões de se pensar o contrário; o fato de o Judiciário nulificar os atos legislativos e executivos contrários à Constituição não significava outorgá-lo superioridade perante aquele.

---

[31] MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Baron de. *Do espírito das leis*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. 9. ed. São Paulo: Martin Claret, 2010, p. 186.

A propósito, nenhum ato legislativo contrário à Constituição pode ser válido posto que negar isto seria afirmar, com toda a veemência, que o ato delegado teria maior importância do que o ato do delegante, ou seja, que os representantes do povo – legislativo – seriam maior e mais importante do que o próprio povo – Constituição Federal.

É muito mais coerente deduzir que o Poder Judiciário constitui elo de ligação entre a vontade do povo e o próprio legislativo já que tem por objetivo manter este poder dentro dos limites atribuídos pelo próprio povo por meio de sua Constituição.

Ao judiciário não cabe descrever direitos ou criar situações novas, mas interpretá-las de modo a permitir a real aplicação da lei com todas as suas reflexibilidades.

Portanto, não se presume em hipótese alguma tal superioridade; superioridade haverá quando a vontade do legislativo, impressas por meio de suas leis, conflitarem com a vontade do povo, oportunidade em que os juízes governados por aquelas devem regular suas decisões pelas leis fundamentais que garantam tal supremacia.

Aos Tribunais competia especificar o sentido da lei e não substituir o desejo do corpo legislativo pelo desejo pessoal[32].

Nesse caso, os Tribunais devem ser considerados como os protetores da Constituição contra os excessos do legislativo e do executivo; por esta razão sustentavam à necessidade de outorgar aos seus julgadores uma maior gama de independência, independência esta resultante da outorga de vitaliciedade aos membros da Suprema Corte Americana.

Essa independência dos juízes era igualmente necessária para a proteção dos direitos e garantias individuais contra a influência de conjecturas particulares, disseminadas entre o povo, e que, embora cedam lugar a uma melhor informação e a uma reflexão mais ponderada, tendem a gerar perigosas inovações no Governo capazes de provocar graves opressões da minoria da comunidade.

---

[32] Aqui não se pretende excluir em nada o poder limitado decorrente da decisão judicial em criar uma norma específica para determinado caso em concreto em estrito respeito aos atos normativos previamente editados do qual, inclusive, o julgador se pautou. A rigor, nos sistemas de *civil law* a jurisprudência age dentro de quadros definidos para o direito de acordo com a atividade do lesgilador que, a propósito, compete definir tais limites. Portanto, no nosso sistema, a jurisprudência não ocupa o posto de principal fonte do direito, diversamente como consagrada no *common law*, pois decorre de mera interpretação legislativa sem criação de direitos não previstos. Nessa linha, Ramos entende que o "ativismo se reporta a uma disfunção no exercício da função jurisdicional, em detrimento, notadamente, da função legislativa, a mencionada diferença de grau permite compreender por que nos ordenamentos filiados ao *common law* é muito mais difícil do que nos sistemas de família romano-germânica a caracterização do que seria uma atuação ativista da magistratura, a ser repelida em termos dogmáticos, em contraposição a uma atuação mais ousada, porém ainda dentro dos limites do juridicamente permitido". RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial*: parâmetros dogmáticos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 106-109.

Nessa linha, Martin[33] acreditava que os defensores da Constituição jamais se uniriam aos seus inimigos para questionar o princípio fundamental do Governo republicano pelo qual o povo tem o direito de alterar ou abolir a Constituição estabelecida sempre que a considerem incompatível com a própria felicidade; não se pode inferir que os representantes do povo sempre que se apossasse da maioria de seus eleitores numa inclinação momentânea incompatível com dispositivos da Constituição vigente estariam por isso autorizados a violar esses dispositivos; ou que os tribunais estriam mais obrigados a ser coniventes com infrações desse tipo do que com as que resultam inteiramente de conluios do corpo representativo.

Ora, não era apenas no que diz respeito a violação dos dispositivos constitucionais que a independência dos juízes da Suprema Corte, fruto da vitaliciedade, seria uma salvaguarda universal, mas, diversamente, a firmeza da judicatura é de igual e notável importância quando é necessária para atenuar a severidade e limitar ações lesivas à própria lei.

Representa, assim, mitigar os danos imediatos decorrentes de leis nocivas e inconstitucionais que possam ser aprovadas pelo legislativo comprometendo os ideais republicanos e democráticos.

Outro ponto que vale destacar do sistema judiciário na ordem presidencialista americana é a extensão dos poderes. Sob esse ponto de vista, a autoridade da Suprema Corte proposta para os Estados Unidos representa a identidade de um órgão autônomo apto a interpretar as leis segundo o espírito da Constituição moldando-as segundo critérios objetivos e sociais.

Não se apresenta, em nenhum momento, superior ao legislativo, mas, ao lado está, com a razão de controlar os seus excessos vistos diante da Carta maior. Portanto a Constituição deve ser o paradigma de constitucionalidade para a interpretação das leis de modo que, quando houver oposição evidente, as leis devem ceder lugar àquela.

Nesse sentido, ao Poder Judiciário é confiável a última palavra, em última instância, sobre questões de natureza eminentemente jurídica. Outrossim, não é possível atribuir ao legislativo o poder de retificar as decisões judiciais contestáveis de seus respectivos tribunais ou autorizar a revisão de um a sentença judicial por qualquer que seja o ato legislativo.

---

[33] MARTIN, Luther. The address and reasons of dissent of the minority of the convention of the state Pennsylvania to their Constituents, p. 3-24, Dec. 1787. Disponível em: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/rbc/bdsdcc/c0401/c0401.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2019.

Não há na Constituição Americana regra que autorize, com base em um ato legislativo, ultrapassar seu domínio e inverter determinada situação já decidida em caso concreto. O que é possível, entretanto é prescrever nova norma para os casos futuros dispondo, inclusive, diversamente daquilo que fora decidido, sem garantir retroatividade à nova legislação.

Essa conclusão traz segurança jurídica às relações humanas na medida em que certo estará a pessoa de que o negócio firmado àquela época será mantido de acordo com as normas daquela época, sem que alterações legislativas futuras possam comprometer a vontade das partes.

1.3 Características do presidencialismo

Com base nas constatações práticas e com os ensinamentos de Montesquieu, Edward Crowin idealizou um Poder Executivo residual amplamente direcionado e disponível quando os outros poderes governamentais fracassavam; apto de impor limites a um grau indefinido do Poder Legislativo supremo e de adotar, em defesa desses limites, um veto absoluto a legislação[34].

Surgiu-se, então, a pessoa do Presidente, com caráter unipessoal, eleita por um colégio específico composto por delegados de todos os Estados e não pelo próprio Congresso Nacional a fim de lhe assegurar uma maior independência funcional em relação ao Legislativo[35].

Nessa linha, o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho sustenta que:

> Para a caracterização de um sistema, todavia, os traços políticos são talvez de maior importância que os estritamente jurídicos. O principal deles no presidencialismo é, como se pode supor, a predominância do Presidente. Essa preponderância é normal, estando presente em todos os países que adotam o presidencialismo. Decorre ela de muitos fatores, dentre os quais avulta a liderança nacional que a eleição popular confere ao escolhido. Salvo casos excepcionais, os candidatos à Presidência são figuras mais conhecidas e influentes de seus partidos[36].

Esse destaque também é ressaltado por Paulo Bonavides, ao sustentar que:

> A figura do Presidente, munido de poderes que dão a forte aparência do sistema e nominalmente o assinalam, é já uma reminiscência republicana do rei da Inglaterra e suas prerrogativas, rei que eles timidamente traduziram na imagem do Presidente. Hesitaram tão-somente quanto ao mandato que lhe haveriam de

---

[34] CORWIN, Edward S. *El poder ejecutivo*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1959.
[35] VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar. *A separação dos poderes na Constituição americana*. Do veto legislativo ao executivo unitário: a crise regulatória. Coimbra: Coimbra Editora, 1994, p. 32.
[36] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 152.

> conferir, de tal modo que não faltou quem aventasse até a ideia do Presidente vitalício, oferecendo uma coroa a George Washington[37].

Com referência a isso, é possível afirmar que o sistema presidencialista se traduz em um sistema de Governo relativamente simples, porquanto concentra unicamente o poder do Estado, de ambas as funções, seja no aspecto representativo, seja no aspecto de governança, na figura do Presidente da República.

Nesse sentido, as funções de chefe de Estado e de chefe de Governo concentram nas mãos do Presidente a quem compete definir a política central do Governo e conduzir a administração pública federal com integral autonomia em relação aos demais poderes.

Como chefe de Estado representa o país nas suas relações internacionais e garante a unidade interna do Estado, ao momento em que como chefe de Governo desempenha as funções administrativas que lhe são inerentes como representação interna, gerência dos negócios estatais tanto de natureza política, como de natureza propriamente administrativa.

Dessa forma, o chefe de Governo exercerá a liderança da política nacional, pela orientação das decisões governamentais e pela condução da máquina estatal.

Decorrente dessa concentração de poder, surge inteira responsabilidade pelos atos de Governo e de administração, ao definir os rumos do país por meio das políticas adotadas.

Destaca-se o dever de o Presidente assegurar a manutenção da independência das funções estatais em relação ao legislativo para que este exercer a função com autonomia e liberdade.

É por essa razão que o Presidente poderá ser, inclusive, julgado politicamente perante o Poder Legislativo por crimes de responsabilidade casos em que resultará no seu impedimento à continuidade do exercício das funções.

Conforme assevera Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

> Nem a reunião do Legislativo pressupõe necessariamente a convocação do chefe de Estado, como sucedia nas monarquias, nem pode ele pôr fim, por qualquer razão, ao mandato dos parlamentares, dissolvendo a Câmara e convocando novas eleições. Nem pode a Câmara destituir o Presidente que não contar com sua confiança, só podendo fazer com sanção de um crime[38].

Subordinados hierarquicamente, na escala da verticalidade, ao Presidente da República, como órgãos autônomos da Administração Federal, estão os ministérios de Estado os quais agem como auxiliares do chefe do Executivo. O seu vínculo é meramente

---

[37] BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 296.
[38] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, cit., p. 139.

político, ou seja, deriva da relação de confiança deste o qual nomeia e exonera segundo seus critérios pessoais, sem qualquer intervenção do Legislativo.

Outra característica do presidencialismo é a forma de investidura do agente no cargo. Dá-se por meio de sufrágio universal e popular pelo qual o povo, elegível a votar, escolhe o nome do Presidente em uma lista de candidatos devidamente registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

É o voto popular que confere ao Presidente a legitimidade para exercer o posto de maior importância no Governo. Nisso, a propósito, há similitude com o sistema parlamentarista misto ou semipresidencialismo em que o Presidente também é eleito pelo voto popular como ocorre na França.

É importante destacar, por outro lado, que o sistema eletivo nem sempre será direto, ou seja, por meio da eleição direta pelo povo; há, outrossim, no sistema presidencialista americano o voto indireto do povo o qual, no dia da eleição, vota no candidato a Presidente de sua preferência. Este voto, contudo, não é creditado na eleição direta, mas, diferentemente, se credita para a escolha de uma comissão de delegados que representará o seu estado no colégio eleitoral.

O partido do candidato que obtém a maioria dos votos no Estado-membro elege sua comissão e o candidato vencido naquele Estado-membro não recebe nenhum delegado. Dessa forma, os agentes delegados eleitos, reunidos conjuntamente no centro político do seus Estados, escolhem o Presidente.

1.4 O equilíbrio entre os poderes no sistema presidencialista como forma de moderação e divisão das funções

Bodin já teorizava que a unidade da soberania é um hipotético equilíbrio endógeno entre os poderes do Estado e sua separação[39].

Para Hobbes, mais que um conceito de equilíbrio institucional, se reportava à necessidade de se estabelecer uma limitação do poder com sistemas de autocontrole.

Sustentava Hobbes que a limitação e a moderação não decorriam da separação dos poderes de forma igual e independente, mas em virtude de um sistema monista moderado[40].

---

[39] BODIN, Jean. *Les six livres de la République*. 12. ed. Paris: Fayard, 1986.
[40] HOBBES, Thomas. *Do cidadão*. São Paulo: Martin Claret, 2008, p. 16.

Diversamente do sistema parlamentarista em que há o dualismo governamental, no sistema presidencialista o sistema de limitação do poder, freios e contrapesos, idealizado por Montesquieu, cedeu lugar, nas primeiras experiências americanas, à supremacia congressional[41]. Com isso, instaurou-se, nos Estados Unidos, um Governo congressional em que os parlamentares passaram a dirigir toda a vida política do país fazendo por meio de suas comissões permanentes.

Diversamente do idealizado por Montesquieu, sustentado por Bodin e Hobbes, havia nítida discrepância do equilíbrio entre os poderes, principalmente porque o legislativo exercia supremacia sobre o executivo.

Essa supremacia acabou por possibilitar à manutenção do sistema presidencialismo americano em que o Congresso via na possibilidade de reduzir as forças do Presidente, a sua sobrevivência na condução dos negócios do país.

A rigor, enquanto na Inglaterra, a Câmara dos Comuns não conduzia as políticas do gabinete de gestão muito menos elaborava a política nacional, retratando-se como um órgão de registro ou instrumento de crítica política, por meio do qual o povo se manifestava, os Estados Unidos faziam exatamente o contrário, ou seja, subjugava o Presidente retirando-lhe as forças necessárias para impulsionar a linha política que tinha em vista[42].

Nessa forma de divisão de poderes, inicialmente instituída com o presidencialismo americano, o objetivo do Congresso era debilitar ao máximo a presidência.

Assim, diante do dualismo congressional, o Senado americano passou a ser o órgão do legislativo mais importante da República haja vista que o Presidente dependia de suas autorizações expressas para delimitar e promover as políticas necessárias.

O Senado era tão importante que não exercia apenas a influência nas tratativas internacionais, mas participava diretamente na nomeação dos altos funcionários do Governo, inclusive Ministros da Suprema Corte Americana, e fiscalizava a ação de vários departamentos administrativos.

Historicamente para destacar a influência do Senado na diretriz política do presidencialismo americano, ressalta-se o tratado de Versalhes que, embora o Presidente

---

[41] A noção de supremacia congressional surgiu no final do século XIX. Antes de se tornar Presidente dos Estados Unidos em 1913, Woodrow Wilson (1856-1924) defendeu em sua tese de doutorado a ideia de maior poder do Executivo dentro do governo central, denunciando o "governo do Congresso" que deriva dos abusos de ambas as Casas (Congresso do Governo, 1884). LA TOUPIE. Régine congressionnel. Disponível em: <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Regime_congressionnel.htm>. Acesso em: 21 jan. 2019.

[42] PAUPÉRIO, Arthur Machado. *Presidencialismo, parlamentarismo e governo colegial*. Rio de Janeiro: Ed. Revista Forense, 1956, p. 18.

tenha assinado, faltou a ratificação daquele o que, por sua vez, não permitiu o ingresso dos Estados Unidos na liga das nações.

Essa força do Senado a propósito, incidia, inclusive, sobre a anuência das nomeações as quais somente teriam validade se houvesse ratificação pela casa legislativa.

Esse elo de relação, então, existente entre o Executivo e o Legislativo em que pese denotar de uma irregularidade intrínseca, se consolida por meio das comissões permanentes.

A força das comissões se revela na medida em que apenas projetos de lei apresentados por seus membros ou quem a eles interessam conseguem aprovação no Congresso; por esta razão, o Governo americano passa a ser o Governo das comissões diminuindo a força do Presidente.

E, não longe disso, as comissões não ficam livres da influência externa e de grupos econômicos por meio do poder organizado que facilitam e expandem abusos de todas espécies inclusive a do *lobby*[43].

Ao Presidente, contudo, resta o poder do veto como último recurso a obstar projetos aprovados pelo Congresso contrários aos interesses nacionais.

Destaca-se, assim, o início de um sistema presidencialista em que a funções do chefe do Executivo estão divididas entre Ministros do Governo dependentes às comissões permanentes. Essa relação de dependência provocou o enfraquecimento do Presidente como ocorria no sistema parlamentarista.

Igualmente ocorreu com a Suprema Corte do Judiciário, posto que o Congresso podia dispor de dois mecanismos de enfraquecimento, qual seja, o aumento de magistrados a fim de diluir o poder entre eles e investir os simpáticos às ideologias do Legislativo; e alteração da competência da Suprema Corte a fim de acrescentar ou subtrair matérias de relevância nacional.

---

[43] O *lobby* na legislatura americana é regulado pela Lobbying Disclosure Act (LDA) de 1995. No Brasil, não há regulamentação a respeito, embora haja tentativas no Congresso Nacional de regulamentar a matéria com projetos de lei em andamento. Para Santos, *lobby* é um grupo de pressão que sustenta ações de pessoas movidas a um interesse comum, por meio de sanções ou de ameaça de uso delas, a fim de persuadir pessoas responsáveis pelas decisões no âmbito do poder político para que mudem seus comportamentos e promova nova distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político. SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de* lobby *e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse e no ciclo de políticas públicas*: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

Seja com um ou outro expediente, o Legislativo poderia influenciar no posicionamento do Judiciário acerca de determinado tema fazendo, inclusive, mudar o sentido de julgamento ou fazer subtrair a sua apreciação certa matéria.

Diante desse cenário, facilmente visto pela perspectiva dos fundadores do sistema presidencialista, percebe-se a dificuldade de se encontrar o equilíbrio entre as funções do Estado. Principalmente porque o Legislativo assume um papel de escolher os subordinados do Executivo exercendo quase que um controle total dos ministérios e altos secretariados.

Com a depressão dos anos de 1930 e a segunda guerra mundial, surgiu a necessidade de modernizar a legislatura nacional.

Durante aqueles anos de crise econômica e guerra global, o Governo americano federal encarou novas e abrangentes responsabilidades que se estendiam ao ponto de ruptura da capacidade do legislativo nacional, como foi até então estruturado, para lidar com um volume de trabalho largamente aumentado.

Ao mesmo tempo, o poder e o prestígio do Congresso estavam se desgastando em ritmo acelerado.

Durante a depressão e ainda mais durante a guerra, o Congresso delegou à administração de Franklin D. Roosevelt uma autoridade abrangente para implementar a legislação como ele e seus agentes do ramo executivo consideravam adequado.

Além disso, a guerra causou uma perda severa de prestígio. Repentinamente, os legisladores se tornaram o objeto de todas as frustrações reprimidas e ansiedades da guerra.

Alguns comentaristas influentes acusaram as tradições antigas do Congresso, os procedimentos complicados e os longos atrasos em considerar a legislação incapazes de atender às necessidades do mundo atual[44].

Em decorrência dos descontentamentos, houve necessidade de se adequar a legislação à nova realidade política. Surgiu, então, a lei de reorganização Legislativa de 1946 (também conhecida como lei de reorganização do Congresso, cap. 753, 60 Stat. 812, promulgada em 2 de agosto de 1946).

---

[44] Chapter 17. Committee on Public Works (1947-68), National Archives, Guide to the Records of the U.S. House of Representatives at the National Archives, 1789-1989 (Record Group 233) Based on Guide to the Records of the United States House of Representatives at the National Archives, 1789-1989: Bicentennial Edition (Doct. No. 100-245). By Charles E. Schamel, Mary Rephlo, Rodney Ross, David Kepley, Robert W. Coren, and James Gregory Bradsher. Washington, DC: National Archives and Records Administration, 1989. Disponível em: <https://www.archives.gov/legislative/guide/house/chapter-17-public-works.html>. Acesso em: 22 jan. 2019.

Esta legislação foi a mais abrangente reorganização do Congresso dos Estados Unidos na história até aquela data e mudou a forma de ver o sistema presidencialista outorgando novos poderes ao Presidente e estabelecendo limites ao Legislativo.

Deu-se, assim, espaço para o reequilíbrio das funções do Estado, reconhecendo a independência do executivo perante o Legislativo e Judiciário e recolocando todas as funções no mesmo plano horizontal de importância estrutural.

Posteriormente, em 1970[45], adveio outra lei de reorganização Legislativa com o objetivo de melhorar o funcionamento do legislativo do Governo Federal[46].

A alteração legislativa priorizou principalmente as regras que regem os procedimentos do comitê do Congresso, diminuindo o poder da presidência e empoderando membros minoritários o que resultou numa maior transparência dos processos da Câmara e do Senado.

Entre as mudanças realizadas, destacaram-se: a exigência de disponibilização de relatórios sobre medidas no prazo de até três dias antes da votação no plenário; estabelecimento de procedimentos para votos registrados no Comitê da casa legislativa respectiva; fornecimento de procedimentos para combater emendas não alemãs em relatórios de conferência e compromissos de discussão quando houver desacordo entre as versões do projeto de lei da Câmara e do Senado; exigência de que o tempo de debate sobre os relatórios da conferência seja igualmente dividido entre os dois prin//cipais partidos; permitiram que as comissões se reunissem enquanto o Senado estava em sessão, com a aprovação dos líderes da maioria e das minorias; expandiram o pessoal do comitê, deram-se aos membros minoritários maior participação nas seleções do pessoal e exigiram-se a aprovação da maioria para contratar e demitir funcionários do comitê; revisaram as funções de supervisão executiva de comitês permanentes, exigindo que os comitês emitissem relatórios bienais; autorizaram a transmissão das audiências do comitê da Câmara; e, por fim, criaram o Comitê Conjunto de Operações do Congresso.

Essas medidas legislativas de reorganização das casas asseguraram novo reequilíbrio entre as funções do Estado garantindo o funcionamento do sistema presidencialista com o protagonismo presidencial, sem, contudo, inviabilizar o exercício do Legislativo e do Judiciário.

---

[45] SCHNEIDER, Judy. Reorganization of the House of Representatives: modern reform efforts. *Congressional Research Service*, Oct. 2003. Disponível em: <https://archives-democrats-rules.house.gov/archives/RL31835.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2019.

[46] PUBLIC LAW 91-510. Oct. 26, 1970. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-84/pdf/STATUTE-84-Pg1140.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2019.

2. PRESIDENCIALISMO NA AMÉRICA LATINA

2.1 Influência do sistema presidencialista americano no Brasil

A experiência do presidencialismo norte-americano teve três fundadas razões que influenciaram o Brasil a adotá-lo: a crença em um Governo entregue a uma só pessoa, sem o exercício do despotismo; a separação dos poderes do Estado sem a criação do caos; e um Governo eleito sem demagogia e livre da corrupção.

É claro que os fundadores do regime tinham a consciência de que tais missões eram dificilmente atingidas posto que o Governo entregue a uma só pessoa constituiria, na verdade, uma ameaça à liberdade, enquanto a separação dos poderes do Estado contribuiria para um Governo impossível, pois, não haveria uma política organizada separando a criação de leis de programas governamentais. E, por fim, entendiam que a eleição de um governante conduziria, inevitavelmente, à demagogia e corrupção[47].

Não obstante os desafios, o fator histórico americano contribuiu para que esse sistema presidencialismo na forma em que foi concebida pelos federalistas desse certo.

Com efeito, a existência dos Estados americanos antes da criação da União concebeu a consciência ao povo americano de que deve haver primazia do corpo político ante os órgãos estatais.

Nessa linha, a república norte-americana se tornou o caso mais típico de uma poliarquia na medida em que a consciência nacional acabou por antecipar os órgãos do Estado fazendo com que as reações dos cidadãos em face do poder público se tornassem absolutamente diversas, como, diferentemente, ocorreu no Brasil.

Dessa conjectura, três móveis políticos contribuíram para a criação desse sistema americano que deu tanto certo lá.

Em primeiro lugar o sistema de eleição presidencial escalona as decisões de modo a reduzir, sistematicamente, a margem de demagogia. Em segundo, o Senado Federal impede que o Presidente se torne verdadeiro déspota na medida em que as decisões mais importantes do país se submetem a aprovação daquele. E, terceiro, a Suprema Corte de Justiça Americana, com atribuições jurídicas e não políticas, torna-se um tribunal neutro capaz de submeter o Presidente ao devido processo legal.

---

[47] MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas, 1787-1788*, cit.

Essas linhas americanas influenciaram o Brasil para, em 15 de novembro de 1889, determinar a ruptura dos princípios de legitimidade monárquica e a legitimidade democrática.

Com a ruptura veio a crise financeira que provocou um clima inflacionário progressivo e de especulação que, por fim, acabou por reduzir o País à miséria.

A desvalorização do câmbio refletiu os desmandos da política e a desorientação financeira do País, em que pese a queda monetária não tenha se precipitado mais vertiginosamente em decorrência do nível relativamente mais satisfatório da produção agrícola.

Disse o historiador Rodrigo Soares Júnior:

> A República, proclamada quando o câmbio alcançara a casa de 27d e a libra esterlina valia menos de 9 mil réis, descambou logo para a experiência dos bancos emissores, que transtornou os planos de convertibilidade monetária. O abuso do papelismo engendrou hábitos perdulários na vida pública e fomentou em escala nunca vista a especulação até as culminâncias monstruosas e desonestidade, a política se transviou para as graves dissensões de que provieram os golpes de Deodoro, o contragolpe de Floriano e como remate destas lutas ingratas a sublevação do Sul e a revolta da Marinha. O câmbio refletiu os desmandos da política e a desorientação financeira. O extraordinário é que em face de tantos dislates, queda monetária não se haja precipitado mais depressa, resistência que se explica pelo nível relativamente satisfatório da produção agrícola, que quer dizer a sobretudo a cafeeira, pelas circunstâncias do país haver sustentado a situação à custa das reservas de ouro deixadas pelo Império[48].

Com a ruptura desses princípios, o Governo de fato lançou-se a restringir o exercício de certos direitos individuais. Iniciou com a perda da liberdade, pois o poder, por ora, ilegítimo, temia o povo e, nessa linha, se armou contra ele.

A liberdade de imprensa, anterior à Independência do Brasil, decretada por Dom Pedro I, ainda príncipe regente, no dia 28 de agosto de 1821, foi suprimida em 23 de dezembro de 1889, por ato que motivou diversos protestos.[49]

Outra consequência da ruptura descrita por Felisbelo Freyre foi instabilidade derivada da desordem. Algumas províncias foram promovidas a Estados, em forma federativa, cuja vinculação, diversamente do que se pensava em autonomia, pois creditavam tal autonomia aos mandatários do respectivo povo ou, ao menos, do partido, se submetia ao Governo central do Rio de Janeiro.

Aliada a tudo isso, veio a apatia do povo brasileiro no tocante ao desinteresse das questões políticas. Diversamente do que ocorria no Império, em que eleitor concorria às

---

[48] SOARES JÚNIOR, Rodrigo. *Jorge Tibiriçá e sua época*. São Paulo: Editora Nacional, 1958, p. 337.
[49] FREIRE, Felisbelo. *História constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil.* Brasília: Editora UNB, 1983. v. II, p. 70.

urnas nos pleitos do Governo do Império, desapareceu quase de todo o interesse quando se tornou República.

Nesse sentido, Felisbelo Freyre observou[50]:

> O interesse exagerado com que o eleitor concorria às urnas nos pleitos do Governo do Império, desapareceu quase de todo nos pleitos que se tem ferido no seio da república. A cabala e a pressão sobre o eleitor até pela influência do dinheiro, o regime do favoritismo como arma eleitoral, a intervenção até das mulheres nas lutas dos partidos: tal era, a cena que acompanhava o pleito no regime monárquico. Hoje tudo isto está substituído pela indiferença mais franca. O povo abdicou de si a alta prerrogativa de eleger os seus representantes e, como consequência, o direito de criticar a gestão dos negócios públicos pelos altos representantes do poder.

Esse sentimento do autor Felisbelo representou a apatia da época sobre as questões políticas da nova República que influenciaram a forma como a política brasileira foi desenhada até os dias atuais.

Diante desse contexto, a Constituição foi aprovada. Ao Executivo competia unicamente ao chefe da nação, sem colaboração do Legislativo, não sendo permitido aos seus auxiliares manter relações francas, institucionais com a representação nacional.

A guarda e a interpretação das leis passariam para o Poder Judiciário, escolhido pelo chefe de Estado. O Presidente eleito pelo corpo eleitoral teria mandato fixo não podendo ser afastado pelos órgãos da representação nem podia, de discordasse, recorrer ao eleitor para dissolver a Assembleia. Cabia-lhe vetar os projetos de lei que fossem contrários aos interesses nacionais, podendo, por outro lado, ser derrubado por maioria qualificada pelo Congresso.

A Assembleia não se chamava mais de Parlamento, órgão de diálogo entre o Estado e o povo brasileiro, mas, diversamente, Congresso, que representava a reunião de representantes dos Estados.

Teoricamente desenvolveram-se três poderes independentes, entretanto, cabia ao chefe do Executivo nomear os juízes e mandar nas forças armadas. Dentre as atribuições do Presidente compreendia o poder de nomear, demitir, pagar salários e prender. Estas, a propósito, foram as razões pelas quais João Camilo de Oliveira Torres afirmou em sua obra que “deslocara-se o eixo da política, do Parlamento, no qual, por seus Ministros, tornava assento o Imperador, para a solidão olímpica dos Presidentes”[51].

---

[50] FREIRE, Felisbelo. *História constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil*, cit., p. 44-45.
[51] TORRES, João Camilo de Oliveira. *O presidencialismo no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. (Coleção João Camilo de Oliveira Torres, n. 7), p. 177.

Assim que institui o novo sistema presidencial, Assis Brasil apresentou a ideia de representação proporcional e demonstrou ser opositor a compatibilidade entre o sistema parlamentarista e o federativo[52].

Assinalou Assis Brasil:

> A observação nos mostra que nenhuma nação organizada federativamente pratica o Governo de gabinete. Pelo contrário, são todas presidenciais ou encerram mais acentuado esse espírito do que o outro. Até mesmo as confederações germânica e austro-húngara, que são ultra monárquicas, sem impedirem que algum dos seus estados continue sendo mais ou menos parlamentar, apresentam, nos centros, índole muito diversa do que se pode, com propriedade, chamar parlamentarismo. E que, se o todo é federativo, cada uma das partes em si é, ou pode ser, unitária, segundo predominar mais ou menos o espírito de sistema[53].

Para Assis, no Governo presidencial o chefe de Estado é o chefe do Executivo, administra direta e indiretamente, tem a responsabilidade efetiva das suas ações governamentais e, diversamente dos deputados e Senadores que representam opiniões e têm por função fazer leis e constituir direito que traduza o pensamento político que representam, aquele tem como missão governar com quem o elegeu guardando ao seu partido e às suas opiniões a mais fidelidade. Não se trata de ser ele delegado de um grupo político capaz de minguar à ideia de que o Governo deve ser feito para a nação, seja qual for a política vencedora na eleição.

Em síntese, Assis definia o Presidente da República, pela sua origem, como um não representante e pelo seu destino como um servo do interesse da nação e não de grupos que o levantaram[54].

Nesse viés, o Presidente se tornou autoridade singular destacada em uma pessoa física que não podia materialmente concretizar todas as opiniões da sociedade brasileira ao mesmo tempo; por isso o sistema proporcional era absolutamente inconciliável com esta natureza de eleição singular. Se o Presidente fosse um representante da opinião pública só o poderia ser em relação ao partido que o elegeu, mas nesse caso, não representaria a nação brasileira.

Até então o presidencialismo brasileiro seguia a tendência do presidencialismo americano em que o Presidente da República se destacava por ser uma pessoa forte, centralizadora, rodeados de pessoas de sua confiança, ao cargo dos ministérios, com liberdade para proteger o progresso nacional.

---

[52] SOUSA, José Conceição Pereira Coelho de. *O pensamento político de Assis Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1958, p. 133.
[53] ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco. *Do governo presidencial na república brasileira*. Lisboa: Companhia Nacional Editora, 1896, p. 133.
[54] TORRES, João Camilo de Oliveira. *O presidencialismo no Brasil*, cit., p. 200.

No entanto, diferentemente dos Estados Unidos, no Brasil derrocada da democracia em 31 de março de 1964 por meio de um golpe militar contra o Governo constitucionalmente inaugurado por João Goulart.

A apatia do Governo e dos grupos que se manifestavam favoráveis à democracia foi significativa. Não houve qualquer movimentação por parte de militares que apoiavam o Governo democrático. Também resultou em insucesso uma tentativa de greve geral iniciada pelo grupo de trabalhadores em apoio ao Governo de João Goulart.

Na tentativa de se buscar estabilidade, o Presidente abruptamente retirado do cargo viajou no dia 1º de abril do Rio de Janeiro para Brasília e, em seguida para Porto Alegre, onde o político Leonel Brizola tentou organizar uma resistência com financiamento de oficiais legalistas, a exemplo do que verificou em 1961.

Apesar da estratégia de Leonel Brizola, o Presidente deposto João Goulart desistiu de um embate militar contra os revolucionários e seguiu para o seu exílio no Uruguai, de onde só voltaria ao Brasil para o seu sepultamento ocorrido em 1976.

Iniciava-se a ruptura do regime democrático no Brasil que se seguiu em toda a américa latina por meio de revoluções militares na Argentina, Chile, Uruguai e México.

A propósito da ruptura do modelo democrático de presidencialismo tal fenômeno não ocorreu nos Estados Unidos em que, desde a promulgação da independência americana em 1787, o sistema presidencialista seguiu os parâmetros democráticos sem ruptura. Ao contrário do Brasil, seguido pela América Latina, a ditadura rompeu esse regime democrático, que já vinha de uma tradição parlamentar, em que a centralização do poder no Executivo tornava o legislativo mais fraco e o judiciário mais forte atuando como se fosse um poder moderador do Império.

Restabelecido o sufrágio universal, por meio da PEC 5/83[55] com as diretas já e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o sistema presidencialista brasileiro

---

[55] PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 5, DE 1983. Dispõe sobre a eleição direta para Presidente e Vice-Presidente da República. As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, no uso das atribuições que lhes confere o art. 49 da Constituição, promulgam a seguinte Emenda ao Texto Constitucional: Art. 1º − Os arts. 74 e 148 da Constituição Federal, revogados seus respectivos parágrafos, passarão a viger com a seguinte redação: Art. 74 − O Presidente e Vice-Presidente da República serão eleitos, simultaneamente, entre os brasileiros maiores de trinta e cinco anos e no exercício dos direitos políticos, por sufrágio universal e voto direto e secreto, por um período de cinco anos. Parágrafo Único − A eleição do Presidente e Vice-Presidente da República realizar-se-á no dia 15 de novembro do ano que anteceder ao término do mandato presidencial. Art. 148 − O sufrágio é universal e o voto é direto e secreto; os partidos políticos terão representação proporcional, total ou parcial, na forma que a lei estabelecer. Art. 2º − Ficam revogados o art. 75 e respectivos parágrafos, bem como o § 1º do art. 77 da Constituição Federal, passando seu § 2º a constituir-se parágrafo único. Justificativa apresentada pelos parlamentares: Apresentamos esta Emenda com o intuito de restabelecer a eleição direta do Presidente e Vice-Presidente da República. O que se colima é restaurar a tradição da eleição direta, através do voto popular, tradição esta fundamentalmente

passou a ser multipartidarismo fenômeno este que trouxe inevitavelmente a dificuldade do Executivo de formar bloco de Governo e a negociar cargos estratégicos para alcançar a governabilidade.

Nessas linhas, foram desenhadas o sistema presidencialismo brasileiro passando por alguns momentos, ao sistema parlamentarista, mas com profundas raízes presidencial prevaleceu na última constituição o atual sistema de Governo com amarras e dificuldades decorrentes de sua evolução histórica.

2.1.1 Legislativo

A função legislativa remota à civilização ocidental mais próxima do Parlamento Inglês.

Desde 1215, os cavaleiros da nobreza britânica exigiam do Rei o comprometimento acerca do respeito as regras da Magna Carta, instrumento, a propósito, reconhecido como o primeiro documento escrito constitucional da época.

Com a Revolução Gloriosa ocorrida em 1688 a 1689, os parlamentares ingleses ingressaram na corte britânica com novas ideias e propostas que vieram limitar absolutismo da realiza e institucionalizar o que hoje se conhece como sistema parlamentar de Governo sendo, posteriormente, seguido pelos demais países europeus.

---

arraigada não só no Direito Constitucional brasileiro como também nas aspirações de nosso povo. Desde a primeira Constituição republicana, a eleição direta do primeiro mandatário da Nação foi um postulado que se integrou na vida apolítica do País. E os maiores Presidentes que o Brasil já teve vieram, todos eles, ungidos pelo consenso popular. Não só a tradição constitucional, ou as aspirações populares militam em favor do restabelecimento do direito do povo de escolher o primeiro magistrado. A legitimidade do mandato surge límpida, incontestada, se sua autoridade for delegação expressa da maioria do eleitorado. Assim, o Presidente passa a exercer um poder que o povo livre e expressamente lhe conferiu. Este passa a ser o mais alto representante desse mesmo povo, que não somente o escolheu, mas apoiou suas ideias, seu programa, suas metas. Difere do que ocorre com outros candidatos, escolhidos em círculos fechados e inacessíveis à influência popular e às aspirações nacionais. Um Presidente eleito pelo voto direto está vinculado ao povo e com ele compromissado. As eleições diretas para Presidente da República pressupõem um novo pacto social. Serão as forças vivas da Nação, do assalariado ao empresariado, que irão formar a nova base social do poder. Um Presidente eleito por um colégio eleitoral, não tem compromisso com o povo. Mas está diretamente vinculado àquelas forças que o apoiaram, no círculo diminuto e fechado que o escolheu. Para completar o disposto no art. 74 e a revogação do art. 75 e seus parágrafos, bem como a do § 1º do art. 77, a proposta exclui do caput do art. 148 da Constituição Federal a ressalva constante das palavras "salvo nos casos previstos nesta Constituição", bem como, seu parágrafo único, a fim de que fique expresso que o sufrágio é universal e o voto direto e secreto em todas as eleições. Ao submetermos esta Proposta ao exame do Congresso Nacional, estamos certos de que seremos porta-vozes do anseio da Nação, da imensa maioria do nosso povo, que, há muito, acalenta esta aspiração, mais forte agora, após ter ressuscitado politicamente, com a última eleição direta para governador. A presente Proposta de Emenda à Constituição deve ser vista, também, como a única solução à crise econômica, política e social porque passa o País. A nós basta um mínimo de patriotismo, de honestidade e de sentimento humano, para entendermos que é hora de mudar. DEPUTADOS: Dante de Oliveira (mais 177). SENADORES: Humberto Lucena (mais 23). Disponível em: <https://www25.Senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18035>. Acesso em: 13 jan. 2019.

Durante a fase colonial brasileira, devido à subordinação política do país à Portugal que vivia o absolutismo real, o legislativo brasileiro não teve nenhum protagonismo, apenas pouco participação política por meio das câmaras municipais considerada, hoje, a mais antiga instituição política brasileira, assim mesmo sendo uma participação restrita a poucos cidadãos.

No período do Império brasileiro, o Brasil seguiu a linha do Governo inglês de modo a ser a única colônia das Américas a adotar a monarquia quando de sua independência.

Estabeleceu-se no país um regime de monarquia constitucional em que o rei se dispunha a cumprir uma lei maior, no caso, a Constituição de 1824. Era o fim do período de absolutismo em que a figura do rei era suprema à própria lei.

A Constituição do Império, incorporando a vivência francesa acerca da separação dos poderes, permitiu que no Brasil se adotasse um Legislativo bicameral, ou seja, dividido em duas casas nas quais seriam preenchidas, respectivamente, por Deputados e Senadores.

Com o fim do período conturbado em virtude do afastamento de Dom Pedro I e que se seguiu a Regência um período atribulado na história do país chegou ao poder Dom Pedro II.

Neste segundo reinado, foi adotado o sistema parlamentar, oportunidade em que o Poder Legislativo ganhou grande importância no reino.

Com a primeira República brasileira em 1889 foi profundamente modificado o modelo de sistema de Governo brasileiro pelo qual se seguiu à forte influência americana do presidencialismo puro, inclusive, com adoção do sistema federativo em que se atribuía uma maior autonomia federativa aos Estados Membros em substituição ao Estado unitário que vigorava no Império.

Os Municípios ganharam uma parcela de autonomia administrativa e financeira de modo que as Câmaras de Vereadores reuniam não só as funções de fazer leis, mas de administrar efetivamente o Município e o seu Presidente agiam como um verdadeiro prefeito.

Nos Estados-membros, a Constituição Republicana de 1891 inaugurou a estrutura do legislativo estadual com a criação das Assembleias Legislativas permitindo a existência de Deputados Estaduais.

No âmbito federal, o Legislativo se denominou Congresso Nacional composto por duas casas legislativas, portanto bicamerais, em que havia a Câmara baixa denominada de Câmara dos Deputados e a Câmara alta denominada de Senado Federal.

Com o golpe de Estado em 1937 que instituiu o Estado Novo e a deflagração da segunda guerra mundial em 1939, o Poder Legislativo praticamente desapareceu no âmbito do poder político devido ao seu fechamento pelas forças militares.

Com o fim da ditadura, a importância do sistema político brasileiro retomou a sua curva de crescimento com partidos políticos de atuação nacional sendo criados, eleições ocorrendo e o Congresso Nacional absorvendo importância fundamental no desenvolvimento do país com a elaboração de leis que incentivavam a industrialização e urbanização do país.

De tempos em tempos, os mecanismos de participação política foram incrementados até a ocorrência de um novo golpe de Estado instituindo o regime militar que perdurou até 1985.

Nesse ínterim, as eleições continuavam a existir, entretanto, indiretas para o Presidente da República.

O Poder Legislativo, com certas paralisações pontuais ao longo desse tempo, permaneceu em funcionamento, porém com poderes significativamente reduzidos sendo objeto constante de questionamento.

Com a entrada em vigor da Constituição de 1988, período conhecido de redemocratização brasileira, o Congresso Nacional passa de coadjuvante para ser um dos principais protagonistas.

A Constituição de 1988 reconheceu expressamente a opção democrática do Brasil e assegurou direito e garantias fundamentais ao exercício da cidadania. Exatamente por esse reconhecimento, a Carta Magna brasileira destaca o papel indispensável do exercido pelo Poder Legislativo no conjunto da obra.

O Congresso Nacional composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal assegura, o primeiro, ao povo a sua representatividade, enquanto o segundo assegura os Estados e do Distrito Federal representatividade igualitária.

Os Estados e o Distrito Federal elegem um determinado número de Deputados Federais adequados à sua população, enquanto o número de Senadores é fixo de três para cada Estado e o Distrito Federal, isso para manter o equilíbrio da Federação.

No quadro de divisão de funções entre os Poderes Republicanos, pertence ao Poder Legislativo as tarefas de legislar e de fiscalizar de forma típica. Cabe-lhe, também, exercer funções atípicas de administrar e isto ocorre quando prover cargos da sua estrutura ou atua exercendo o poder de polícia e atípicas de julgar quando o Senado processa e julga por crimes de responsabilidade, o Presidente da República e o Vice-Presidente da República,

bem como os Ministros de Estado e os Comandantes das três forças armadas, nos crimes da mesma natureza conexos com os praticados pelo Presidente da República.

Compete, da mesma forma, processar e julgar, por crimes de responsabilidade, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros dos Conselhos Nacionais da Justiça e do Ministério Público o Procurador Geral da República e o Advogado Geral da União.

Compete, igualmente, ao Congresso Nacional dispor sobre: (i) resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; (ii) autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar; (iii) autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias; (iv) aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas; (v) sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; (vi) mudar temporariamente sua sede; (vii) fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (viii) fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (ix) julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de Governo; (x) fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; (xi) zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes; (xii) apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; (xiii) escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União; (xiv) aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares; (xv) autorizar referendo e convocar plebiscito; (xvi) autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais; e (xvii) aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares[56].

---

[56] BRASIL. Constituição Federal da República do Brasil (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1º jul. 2020.

Dessa forma, o Poder Legislativo brasileiro, desde o Império, até a República atual, sofreu grandes modificações e passou a atuar no cenário político como função indispensável para a manutenção da harmonia e equilíbrio entre os poderes da República.

2.1.2 Câmara dos Deputados

A Câmara dos Deputados é a casa dos representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada Estado e no Distrito Federal.

Os Deputados são eleitos para cumprir um mandato de quatro anos podendo ser reeleitos sucessivamente pelos períodos imediatamente subsequentes, sem limitações.

Compete privativamente à Câmara dos Deputados: (i) autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; (ii) proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa; (iii) elaborar seu regimento interno; (iv) dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; e (v) eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII, da Constituição Federal.

Os Deputados detêm a imunidade material consistente na inviolabilidade civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos proferidos durante a sessão-legislativa e fora dela, desde que guarde conexão com o exercício da função parlamentar.

Por serem detentores da imunidade processual, desde a expedição do diploma, os Deputados não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

Recebida a denúncia contra o Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora.

Além disso, os Deputados não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.

Estas imunidades subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

Entre as vedações, desde a expedição do diploma não poderão firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes e aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades constantes da alínea anterior.

Desde a posse estão impedidos de ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada; de ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades referidas; de patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades referidas e de ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

Além disso podem ser julgados pela respectiva casa por quebra do decoro parlamentar quando ocorrer o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

Não perderá, entretanto, o mandato o Deputado que for investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária ou tiver se licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.

Os suplentes, no total de dois, são eleitos junto com o Deputado e serão convocados nos casos de vacância ou de licença superior a cento e vinte dias[57].

---

[57] BRASIL. Constituição Federal da República do Brasil (1988), cit.

2.1.3 Senado Federal

Desde a época imperial, o Brasil mantinha na estrutura do Poder Legislativo uma Câmara dos Senadores, instituição a qual foi mantida pela primeira Constituição Republicana de 1891, com a designação de Senado Federal.

A manutenção do Senado Federal com criação de Estados-membros constituiu a característica da Federação Brasileira na medida em que cada Estado teria representantes igualitários dos seus interesses na União justamente para buscar o equilíbrio entre suas unidades constituidoras.

Composto pelos representantes dos Estados e do Distrito Federal, escolhidos pelo princípio majoritário, distingue-se da Câmara dos Deputados, cujos membros são eleitos pelo sistema proporcional. Enquanto o número de deputados pode variar, segundo a população estadual, cada uma das unidades da Federação elege, de maneira igualitária, o número fixo de três Senadores.

Cada Senador é eleito com dois suplentes para um mandato de oito anos, sendo que há eleição de quatro em quatro anos, ou seja, a renovação se dá, alternadamente, por um e dois terços.

E, igualmente aos Deputados Federais, os Senadores possuem as mesmas prerrogativas processuais e materiais, além das imunidades e impedimentos.

Atualmente, o Senado Federal é composto por 81 Senadores, eleitos pelos 26 estados e pelo Distrito Federal, para mandato de oito anos. Contudo, a renovação dos membros desta Casa guarda consonância com a duração das legislaturas, que é de quatro anos. Assim sendo, a cada pleito, são escolhidos ora um terço, ora dois terços de sua composição, em eleições coincidentes com as de Presidente da República, Governador, Deputado federal, estadual e distrital.

Pela Constituição Brasileira, os Senadores detêm a competência privativa para: (i) processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (ii) processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; (iii) aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de: a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição; b) Ministros do Tribunal de Contas da União

indicados pelo Presidente da República; c) Governador de Território; d) Presidente e diretores do banco central; e) Procurador-Geral da República; f) titulares de outros cargos que a lei determinar; (iv) aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente; (v) autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; (vi) fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (vii) dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal; (viii) dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; (ix) estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (x) suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal; (xi) aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato; (xii) elaborar seu regimento interno; (xiii) dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (xiv) eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII, da Constituição Federal; e (xv) avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios[58].

O Senado Federal tem a importância de garantir a existência da Federação e, com base nisso, em regra todo país federado precisa de um Senado, que é uma Casa moderadora.

O Senado brasileiro funciona, em via de regra, como a casa revisora, ou seja, nos projetos de lei começam na Câmara e o Senado é o responsável pela revisão.

Caso o Senado não esteja de acordo, arquiva-se o projeto e ele não tramita mais. Se o Senado estiver de acordo, pode emendá-lo.

---

[58] BRASIL. Constituição Federal da República do Brasil (1988), cit.

Nesse caso, o projeto volta à Câmara e esta casa decide se mantém a propositura de emenda pelo Senado. Caso mantenha, aprova e vai à sanção ou veto presidencial. Caso rejeite, a proposta segue como original.

Onde há Federação tem que haver duas Câmaras, ou seja, o sistema bicameral. Embora a Itália, a França e a Espanha, por exemplo, sejam estados unitários, eles também adotam o sistema bicameral, embora não haja necessidade. Portugal, por exemplo, é unicameral. Israel, que é um estado pequeno, também é unicameral. O trabalho dos Senadores, como o dos Deputados, diz respeito a três vieses.

O primeiro viés está relacionado com as tarefas de cunho legislativo, tais como a elaboração de: projetos de lei, emendas constitucionais, decretos legislativos e de resolução, pareceres nas comissões técnicas, onde devem se manifestar pela aprovação total ou parcial das propostas, ou pela sua rejeição, sugerindo, quando for caso, emendas que as aprimorem, pronunciamentos no plenário de cunho político, partidário e/ou ideológico.

O segundo viés é a de caráter político, que implica manter relacionamento constante com o Estado que cada um deles representa, com os Governadores e Prefeitos, atendimento da mídia, dando cumprimento ao princípio constitucional da liberdade de expressão. Envolve também a participação nas reuniões das bancadas partidárias a que pertencem e a participação em debates, conferências, seminários e colóquios que fazem parte de sua atividade quotidiana.

O terceiro viés é de caráter administrativo, já que devem pleitear, perante a Administração Pública, Ministérios e entidades da administração indireta, como Autarquias, Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas, Fundações Públicas e demais entidades públicas, medidas do interesse dos Estados que representam e, não obstante, dos Prefeitos Municipais.

2.1.4 Executivo

Na esteira do presidencialismo, o Presidente da República se tornou órgão fundamental de coordenação do exercício das funções do Estado, não obstante a criação, por outro lado, de mecanismos de controle de sua atuação, seja por meio do legislativo, seja por meio do judiciário.

A rigor a responsabilização presidencial adveio como prova do comprometimento do agente investido porquanto, além de ser eleito por meio do sufrágio universal do

eleitorado, ocupa posição superior a todas as demais, com tendências ao autoritarismo. Entretanto, por meio do sistema de responsabilização, como medidas de defesa contra arbítrios – freios e contrapesos – é possível lhe infligir processos de cassação, de natureza eminentemente política, a fim de assegurar a eliminação de atos irregulares contrários ao sistema legal.

Nesse sentido, já prescrita Rui Barbosa:

> O presidencialismo americano sem a responsabilidade presidencial, porém, é ditadura canonizada com a sagração constitucional. Basta a eliminação deste correctivo, para que todo esse mecanismo aparente de freios e garantias se converta em mentira. Todos os poderes do Estado então vão sucessivamente desaparecendo no executivo, como nas espiras revoluteantes de um sorvedoiro[59].

No Brasil, com o surgimento da era republicana em 1891, o Presidente deixou de ser irresponsável; abdicou-se da teoria *the king can do not wrong* consagrada na Constituição Imperial de 1824, no artigo 99, em que previa "a pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma" para a adoção do *impeachment* regulamentado pelas leis nº 27 e 30 de 1892 as quais definiam crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República com a aplicação de penalidades de perda do cargo e inabilitação para o exercício de outro cargo submetida à regra da temporariedade.

Isso trouxe maior segurança ao sistema recém-inaugurado no Brasil sendo mantido pelas Constituições de 1934[60], 1937[61], 1946[62], 1967[63] e atual Constituição de 1988.

---

[59] BARBOSA, Rui. *Comentários à Constituição Federal brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1933, p. 435.

[60] Art. 57 − São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra: a) a existência da União; b) a Constituição e a forma de Governo federal; c) o livre exercício dos Poderes políticos; d) o gozo ou exercício legal dos direitos políticos, sociais ou individuais; e) a segurança interna do País; f) a probidade da administração; g) a guarda ou emprego legal dos dinheiros públicos; h) as leis orçamentárias; i) o cumprimento das decisões judiciárias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 15 jan. 2019.

[61] Art. 85 − São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República definidos em lei, que atentarem contra: a) a existência da União; b) a Constituição; c) o livre exercício dos Poderes políticos; d) a probidade administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros público; e) a execução das decisões judiciárias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 15 jan. 2019.

[62] Art. 89 − São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição federal e, especialmente, contra: I − a existência da União; II − o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados; III − o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV − a segurança interna do País; V − a probidade na administração; VI − a lei orçamentária; VII − a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos; VIII − o cumprimento das decisões judiciárias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 15 jan. 2019.

[63] Art. 84 − São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra a Constituição federal e, especialmente: I − a existência da União; II − o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados; III − o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV − a segurança interna do País; V − a probidade na administração; VI − a lei orçamentária; VII − o cumprimento

Um ponto histórico derivado do sistema monárquico que foi mantido pela atual Constituição de 1988 foi a irresponsabilidade penal relativa apenas para crimes praticados durante o exercício do mandato e com abuso das funções presidenciais.

Vigora, dessa forma, a prerrogativa da irresponsabilidade penal para infrações cometidas antes do início do exercício do mandato ou, até mesmo, para infrações cometidas no exercício do mandato, mas que não guardem nexo com as funções presidenciais, pois o chefe do Estado, nos crimes praticados, durante a atividade presidencial, ou cometidos em razão do ofício, poderá, ainda, na vigência do mandato presidencial sofrer a persecução penal, desde que previamente autorizado pela Câmara dos Deputados.

2.1.5 Judiciário

A Constituição Federal de 1988 outorgou ao Poder Judiciário uma missão até então não confiada por nenhuma outra Constituição brasileira, pois deu-lhe autonomia institucional para garantir a sua independência administrativa e financeira.

Dessa forma, procurou assegurar a autonomia funcional dos juízes para que pudessem desempenhar o trabalho jurisdicional com absoluta independência[64].

Nesse sentido, o princípio da proteção judicial veio constituir a pedra de toque do sistema de proteção de direitos assegurados na Constituição.

Nessa nova vertente da republicanização do Estado, as novas garantias judiciais de proteção da ordem constitucional objetiva e dos direitos fundamentais subjetivos derivaram novos instrumentos de controle constitucional como ação direta de inconstitucionalidade, declaratória de constitucionalidade, *habeas data*, mandado de injunção individual e coletivo e o mandado de segurança também individual e coletivo.

No campo da proteção dos direitos coletivos, a ação civil pública ganhou destaque constitucional na proteção de direitos fundamentais difusos e coletivos, assim como a ação popular que teve o seu espectro de incidência ampliado.

Este modelo consagrou o livre acesso ao sistema jurisdicional insculpida na regra da inafastabilidade do controle judicial prevista o art. 5º, XXXV, do juiz natural no art. 5º,

---

das decisões judiciárias e das leis. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100127>. Acesso em: 15 jan. 2019.

[64] ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a justiça e a política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema político brasileiro*: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2004, p. 79-109.

XXXVII e LII e do devido processo legal previsto no art. 5º, LV. A constitucionalização do tema permitiu que a estrutura do Poder Judiciário garantisse a estrutura da independência e dos predicamentos da magistratura.

Diferentemente do Legislativo e Executivo, o Judiciário brasileiro detém o monopólio da jurisdição definitiva como o único ou último órgão capaz de proferir decisões com o caráter de definitividade.

A propósito, Konrad Hesse aduz que não é o fato de o Poder Judiciário proferir decisões ao caso concreto que o distingue dos demais poderes, mas, diversamente, os efeitos de sua decisão, de maior ou menor peso, é estendido aos demais órgãos estatais especialmente à Administração Pública[65].

Entretanto, em que pese à importância do judiciário, a sua atuação eficaz vem sendo comprometida devido ao elevado número crescente de demandas de massa e o tempo excessivo de tramitação dos processos.

Sob esta ótica, a emenda constitucional 45 que acrescentou ao texto o inciso LXXVIII, do art. 5º ao estabelecer a duração razoável do processo foi suficiente para mitigar a litigiosidade e acelerar a conclusão dos processos em trâmite, porquanto desassociada de instrumentos processuais adequados.

Apenas em 2010 o Conselho Nacional de Justiça se atentou à necessidade de se preparar a justiça aos meios alternativos de solução de conflitos, oportunidade em que iniciou uma onda de fomentação de instrumentos como mediação, conciliação e arbitragem.

Em 2015, com a publicação da lei nº 13.129/05 ampliou de forma significativa o âmbito de aplicação do instituto da arbitragem a fim de abarcar a Administração direta e indireta na solução de conflitos de natureza patrimonial disponível.

Nesse sentido, deu-se início a uma nova fase administrativa voltada a soluções consensuais o que corroborou para auxiliar o judiciário na solução da celeridade.

Na mesma perspectiva, a legislação processual tem sido reformulada a fim de alcançar a pretensão de estimular as formas de conciliação e mediação.

Soma-se a isso ainda a reforma do novo código de processo civil que trouxe instrumentos para demandas em massa, repetitivas, precedentes obrigatórios e de repercussão geral que vieram contribuir significativamente para o embate acerca da efetividade processual.

---

[65] HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federativa da Alemanha*. 20. ed. Tradução de Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris Editor, 1998, p. 411 e seguintes.

Sem prejuízos desses desafios do Judiciário brasileiro do século XXI, a sua estrutura conta com um órgão de justiça de cúpula competente para decidir questões eminentemente constitucionais como é o caso do Supremo Tribunal Federal e, logo abaixo, os tribunais superiores competentes pela aplicação e interpretação da legislação federal.

Fazem parte deles o Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior Eleitoral, Superior Tribunal Militar e Tribunal Superior do Trabalho.

Logo abaixo dessa hierarquia jurisdicional, estão os Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça e Tribunal Regional Eleitoral. Como órgão jurisdicional, em regra inicial, estão os juízos eleitorais, juízos militares, juízos estaduais, juízos federais e juízos do trabalho.

Aos magistrados brasileiros, são asseguradas os predicamentos de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos e, em contrapartida, lhes são vedadas as condutas de, ainda que em disponibilidade, o exercício de outro cargo ou função, salvo uma de magistério, a percepção, a qualquer título ou pretexto, de custas ou participação em processo, bem como o recebimento de auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, a participação em atividade político-partidária e o exercício de advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorrer três anos do afastamento do cargo por exoneração ou aposentadoria.

Na visão de Zaffaroni:

> O modelo brasileiro apresenta uma longa tradição de ingresso e promoção por concurso estabelecida na época do Estado Novo, correspondendo à coerência política desta quanto à criação de uma burocracia judiciária de corte bonapartista, mas que, definitivamente, tem sido como resultado um Judiciário semelhantes aos modelos europeus da segunda metade do século passado e primeiras décadas do presente. Como se pode ver, trata-se de um sistema em que a qualidade técnica de seus membros é assegurada por concurso, cujo Governo é vertical, exercido por um corpo ao qual dois terços de seus integrantes chegam por promoção e cuja principal função técnica é a unificação jurisprudencial, com amplas garantias e inamovibilidade. Não se trata de um modelo democrático contemporâneo, pois carece de órgão de Governo horizontal e porque seu tribunal constitucional é de designação puramente política e não dispersa[66].

Dessa concepção destacam-se duas características. A primeira decorre do fato de que, desde a Constituição de 1934, com o objetivo de desassociar tanto a magistratura como o ministério público dos interesses políticos, foi instituído o concurso público para o provimento dos cargos. E o segundo com a criação do Conselho Nacional de Justiça, por meio da emenda 45, instituiu um órgão administrativo central e superior para controlar, regulamentar e fiscalizar a atuação do Poder Judiciário de maneira uniforme e nacional.

---

[66] ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Poder Judiciário*: crise, acertos e desacertos. Tradução de Juarez Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 125.

Destaca-se, por fim, que há diversas propostas de modificação da estrutura do Poder Judiciário desde a forma de ingresso dos novos juízes, por meio de eleição popular, assim assegurando um viés mais representativo, até a modificação da forma de investidura dos Ministros da Suprema Corte, por juízes de carreiras. São discussões que estão presentes no seio da sociedade brasileira, entretanto, não se encerram na solução do déficit democrático[67].

2.2 O presidencialismo nas Repúblicas latino-americanas

Na América Latina, o presidencialismo tomou uma feição de um sistema de incondicionada supremacia do Presidente; Presidente este que passa a ter, como força antagônica, o próprio legislativo.

A força do Presidente é tamanha que se destaca o personalismo da gestão como fator determinante para a condução das políticas estatais. Os ministérios não se comunicam, apenas estão subordinados ao comando central do Presidente.

Dessa forma, representam grandes ilhas estanques e isoladas que dificultam a harmonia dos poderes.

Paupério Machado, citando o autor americano Bryce, destaca três defeitos capitais do presidencialismo americano que influenciou a forma concepcional do presidencialismo nas Repúblicas latinas: a) o poder demasiado das grandes organizações políticas; b) a influência descontrolada do dinheiro sobre a legislação; c) o rebaixamento das funções públicas que passam a ser recompensa dos serviços políticos prestados às grandes organizações partidárias[68].

Se esses vícios os Estados Unidos não conseguiram evitar, quiçá as Repúblicas latinas que foram influenciadas pelo sistema presidencialista americano.

Não obstante, os povos latinos sempre foram propensos a instituir Governos fortes marcados pela predominância da pessoalidade de gestão o que, a propósito, viram com muita identidade no sistema presidencialista. Isso, inclusive, levou a região a uma série de ditaduras e constituintes em diversos países movidos permanentemente pelo clima de desordem e revoltas.

Estas nações, em pleno desenvolvimento sem que ainda atingissem o estágio de evolução jurídica-constitucional dos países Europeus e Norte Americano, maturidade e

---

[67] MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 1.002.
[68] PAUPÉRIO, Arthur Machado. *Presidencialismo, parlamentarismo e governo colegial*, cit., p. 34.

esclarecimento da opinião pública, concederam poderes amplos aos seus Presidentes os quais conduziam facilmente uma população sem educação política a perpetuidade do poder. Até os dias atuais verifica-se o endeusamento da figura presidencial como o salvador universal dos problemas do país.

Privado das garantias constitucionais que hoje são consagradas quase que na totalidade das Constituições das Repúblicas latino-americanas, o povo encontrava, como único caminho para a ruptura do sistema, a revolução como oportunidade para a substituição do sufrágio que raramente existia.

Isso permitiu o surgimento de um presidencialismo marcado por uma ditadura paternal em que o ditador se colocava como um pai da nação salvador universal dos problemas endêmicos do Estado.

Em decorrência do próprio sistema, as crises governamentais eram acarretadas sempre em razão das crises do Executivo, destinadas, por isso mesmo, a durarem enquanto vigente o mandato presidencial.

Em razão disso, houve um devaneio do regime democrático que, não raro, provocou o surgimento de diversos tipos de presidencialismo para justificar o regime vigente.

Nesse sentido, Valenilla Lanz, na sua obra cesarismo democrático na América, descreveu com propriedade a ditadura paternal instituída na Venezuela.

Assim dispõe o autor:

> Se na Venezuela, durante todo o período de nossa vida nacional, a herança, o meio e o momento tem determinado a preponderância e o reconhecimento de um chefe único, como a base primordial da ordem social e a fusão da nacionalidade, pela unificação dos elementos dispersos que nos deixam a herança da colônia e mais tarde a grande guerra da independência, como a antiga nova Granada, pelas mesmas causas de herança, meio e momento tem sido o regime teocrático o único lugar eficaz que mantivesse a ordem; o apoio mais poderoso que conta o Estado, é o único poder unificador[69].

Derivado disso, os Presidentes dos países da América Latina passaram a possuir o poder de sobrestar as garantias fundamentais e a gozar da prerrogativa de decretar o estado de sitio, de defesa e de intervenção federal; tudo isso sem a necessidade de aprovação do legislativo – verdadeira ditadura legal.

É claro que dependente da nova forma pela qual o sistema presidencialista se amoldou na América Latina encontrou amparo nos textos constitucionais, entretanto o

---

[69] LANZ, Laureano Vallenilla. *Cesarismo democrático y otros textos*. Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1991, p. 174. Disponível em: <http://www.biblioteca.org.ar/libros/211623.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2019.

campo mais fértil foi no espaço das ideias de um povo menos esclarecido e politicamente desinformado.

Nesse rumo, Austin Mac Donald definiu essa influência do presidencialismo nas Repúblicas Latinas como um estado de permanente revolução em que o povo acaba por apoiar o pretenso salvador universal que assume o poder.

O poder permite, em algumas situações, a ascensão de homens pouco qualificados, sem representatividade legítima, na medida em que, com subterfúgios de abuso de poder econômico, convence a massa a colocá-los no topo da cadeia governamental propiciando uma corrosão do próprio sistema[70].

Claro que tal visão americana do presidencialismo personificado no salvador universal não retrata, com exatidão, os tempos atuais, mas representa um período de evolução pelo qual a América Latina passou e passa para encontrar o sistema de Governo capaz de arregimentar avanços sólidos respeitando as garantias básicas do cidadão.

2.2.1 México

O sistema presidencial mexicano é inspirado no modelo do sistema americano e teve como inspiração central à necessidade de fortalecer o Poder Executivo o qual não estaria sujeito ao Poder Legislativo.

A promulgação da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos em 1917 deu início a uma nova fase política do Governo Mexicano, pois, além de estabelecer a forma de Governo mexicana, implicou também o reconhecimento de novos direitos, de novas garantias, de um novo Estado e de um novo Governo a fim de assegurar a estabilidade política, jurídica e social no país.

Adotado o sistema presidencial em decorrência da forte influência americana, o Poder Executivo Mexicano é ocupado por uma única pessoa, como órgão monocrático, reúne as funções de chefe de Estado e chefe de Governo e para seu melhor desempenho é assistido por um gabinete.

É formado, também, por um corpo de secretários de estado, livremente nomeados e exonerados, que compõem o gabinete, órgão responsável pelos assuntos administrativos da Federação, além da emissão de atos materiais legislativos de competência do Executivo, nos termos do artigo 92 da Constituição Mexicana.

---

[70] PAUPÉRIO, Arthur Machado. *Presidencialismo, parlamentarismo e governo colegial*, cit., p. 38.

Ainda, os secretários de estado são responsáveis perante o Congresso pela respectiva pasta ministerial da qual são titulares devendo comparecer, se convocado for, a qualquer uma das casas do Congresso, para prestar esclarecimentos acerca de projetos de lei ou atividade administrativa da qual esteja incumbido.

Embora o Presidente tenha as secretarias para auxiliá-lo no exercício de ambas as funções de estado e de Governo, não é a única ou principal fonte de aconselhamento político, pois o artigo 27 da Lei Orgânica de Administração Pública Federal lhe assegura o Departamento Jurídico do Executivo Federal[71].

Conforme preleciona Carla Huerta Ochoa, o gabinete, embora não esteja previsto na Constituição Mexicana ou em leis infraconstitucionais, é uma instituição que reúne os principais colaborados que assessoram o Presidente da República.

Dessa forma, quando se refere ao gabinete de forma ampliado isso inclui os diretores dos organismos descentralizados que, sem embargos não pertencerem ao Poder Executivo, são nomeados pelo Presidente para o desempenho de funções administrativas[72].

Nesse sistema, todos se tornam responsáveis politicamente perante o Congresso Nacional, pois são sujeitos a este juízo por suas ações e omissões governamentais.

O campo de responsabilidade no presidencialismo mexicano se torna ampliado por força do artigo 110 da Constituição que assegura juízo político aos secretários de estado, chefes de departamento administrativo, diretores gerais e seus equivalentes em todos os organismos descentralizados, empresas das quais a União detenha participação majoritária e associações assemelhadas ou confiadas a compromissos públicos.

Ainda no campo da responsabilização política, o Presidente no exercício de sua função monocrática de chefe de Estado e chefe de Governo não pode ser responsabilizado politicamente perante o Poder Legislativo durante o tempo em que estiver em exercício da presidência, salvo em situações de traição à pátria ou de crimes graves cometidos previstos no ordenamento comum.

---

[71] O Departamento Jurídico do Executivo Federal é responsável, entre outras incumbências, pelas seguintes funções: (i) dar apoio técnico jurídico ao Presidente da República em todos aqueles assuntos que o Presidente da República lhe submeter à sua consideração e, se for o caso, à sua assinatura de todos os projetos de lei e decretos submetidos ao Congresso ou a uma de suas câmaras, bem como à Assembleia de Representantes do Distrito Federal; (ii) dar parecer sobre projetos de tratados a serem concluídos com outros Estados, países e organizações internacionais; (iii) revisar minutas de regulamentos, decretos, acordos, nomeações, resoluções presidenciais e outros instrumentos de natureza jurídica, para submetê-los à consideração e, quando apropriado, à assinatura do Presidente; (iv) prestar apoio e aconselhamento em questões técnicas jurídicas às entidades federativas que o solicitem, sem prejuízo da competência de outros departamentos. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf>. Acesso em: 1° jun. 2020.

[72] OCHOA, Carla Huerta. *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. 3. ed. México: UNAM; Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 143.

Diferentemente do presidencialismo puro, o presidencialismo mexicano outorgou ao seu Presidente uma combinação de faculdades constitucionais e extralegais que o tornaram muito mais forte e desequilibrado em relação aos demais poderes, em especial, ao Poder Legislativo.

Pode-se, dentre elas, destacar duas ordens: (i) faculdades constitucionais; e (ii) faculdades metaconstitucionais.

Dentro das faculdades constitucionais, se destacam as faculdades administrativas, financeiras, legislativas e judiciais.

Com efeito, o Poder Executivo mexicano concentra a unicidade das funções em uma única pessoa de sorte que isto implica, não diferentemente de outras espécies de presidencialismo, o depósito da função administrativa, ou seja, a execução dos atos emanados do legislativo compreendidos pelas regras e normas editadas.

Nesse sentido, compete-lhe a nomeação e exoneração de Ministros, agentes diplomáticos e cônsul gerais; coronéis e demais oficiais superiores das forças armadas; e Ministros da Suprema Corte de Justiça.

Em que pese deter o poder de nomear, é preciso que estes sejam aprovados pelo Senado como condição de validade do ato presidencial.

Dentro destas faculdades, está uma das principais e que caracteriza, em especial, o sistema mexicano que é a faculdade, livremente, de nomear, remover e exonerar todos os agentes diplomáticos, empregados do tesouro nacional e demais empregados da União, sem qualquer justificativa ou garantia de estabilidade.

No exercício das faculdades financeiras, o Presidente conduz as finanças do país, nos termos dos artigos 73 e 74, da Constituição Mexicana e, diante disso, pode celebrar empréstimos contraindo dívidas para a nação, sem aval do Legislativo, e apresentar, com caráter de exclusividade, projeto de lei orçamentário e de receita.

Pode-se, ademais, observar do artigo 30, a faculdade social do Presidente, em matéria de educação, consistente em ter competência para determinar os planos e programas de estudo da educação pré-escolar, primária, secundária e superior para do a República.

No exercício das faculdades legislativas, o artigo 71 outorga a competência legislativa para projetos de lei, enquanto o artigo 72 lhe assegura o poder de controle junto ao Legislativo com relação ao veto.

A propósito, por meio do veto o Presidente discordar formalmente de projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional fazendo constar a observação de que considera as

regras aprovadas pelo Legislativo inadequadas, inoperantes ou inconstitucionais e, muitas vezes, como mera decisão política. Entretanto, esse veto não é absoluto, podendo ser derrubado em cada uma das casas legislativas por votação de dois terços de seus membros[73].

Um importante Poder Legislativo outorgado ao Presidente é o de regulamentação, descrito pelo artigo 89, § 1º.

Embora sujeito às leis à aprovação pelo Congresso, compete ao Presidente expedir regulamentos para assegurar a sua execução administrativa.

Além disso, possui o poder de negociar e concluir os tratados e acordos internacionais, conforme dispõe os artigos 76, e 133 da Constituição. A rigor, por meio desta prerrogativa, o Presidente exerce sua função de representante da nação na política externa quando celebra acordos ou tratados internacionais com outros Estados soberanos.

O Exercício dessa faculdade presidencial envolve o legislativo já que depende do Senado para a aprovação e entrada em vigor no país dos acordos firmados.

Aliás esse é um bom exemplo dos controles e equilíbrios dos poderes Executivo e Legislativo, pois uma vez celebrado deve ser submetido ao Legislativo a fim de que afira se, as normas celebradas, não contrariam o sistema legal interno, caso em que não devem ser aprovadas pelo Senado.

Ainda, entre as faculdades legislativas, se encontram também as extraordinárias descritas nos artigos 29, 73, XVI, §§2º e 4º e 131. §2º as quais estão sujeitas à aprovação do Congresso.

Com relação as funções judiciais, estão inseridas a possibilidade de conceder indulto e anistia as quais também estão sujeitas à aprovação do Poder Legislativo, conforme redação do artigo 73, XXII, da Constituição Mexicana.

Por fim, ao Presidente da República é conferida a força militar decorrente da chefia das forças armadas para declarar a guerra a qual deve ser submetida, de imediata, ao Legislativo para fins de controle e aprovação.

Diante dessas faculdades presidenciais, no México o Poder Executivo é predominante sendo o centro do sistema político e de toda a vida política do país que gira ao seu redor[74].

---

[73] MÉXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2020.

[74] ROJAS, Andrés Serra. La función constitucional del Presidente de la República (1960). In: FLORES, Imer B. (ed. e comp.). *Doctrina constitucional mexicana*. Ciudad de México: Secretaría de Cultura; INEHRM, Senado de la República; Universidade Autónoma de México, IIJ, 2016, p. 226-227.

Conforme os critérios do autor mexicano Jorge Carpizo (1999, pp. 339 e 340), as causas do predomínio do presidencialismo mexicano são destacadas em nove pontos: (i) o chefe de Estado é o chefe do partido predominante, um partido formado pelos grandes centros operários, camponeses e profissionais; (ii) há um enfraquecimento do Poder Legislativo em decorrência de quem a grande maioria dos legisladores são membros do partido predominante do Presidente e sabem que se se opuserem a Executivo as chances de sucesso são quase nulas e que certamente terão frustradas as suas carreiras políticas. (iii) a integração, em boa parte, do Supremo Tribunal de Justiça é composta por elementos políticos que não se opõem às questões em que o Presidente está interessado; (iv) O Presidente da República detém significativa influência na economia por meio dos mecanismos do Banco Central, dos órgãos descentralizados e das empresas estatais, além de possuir amplos poderes em matéria econômica; (v) a institucionalização do exército, cujos chefes dependem exclusivamente do Presidente da República; (vi) a forte influência na opinião pública por meio do controle e poder que detém sobre os meios de comunicação de massa. (vii) a concentração dos recursos econômicos na Federação, especificamente no executivo da União; (viii) os amplos poderes constitucionais e extra constitucionais, como o poder de nomear seu sucessor e os governadores dos estados (poderes metaconstitucionais); e (ix) a determinação de todos as causas internacionais nas quais o país poderá intervir sem que haja qualquer interferência do Senado, inclusive sem poder de obstrução.

De acordo com esta concepção desenhada do presidencialismo mexicano em que se nota a exacerbação do poder do Executivo com as faculdades constitucionais e extraconstitucionais que asseguram ao Presidente da República uma gama quase que ilimitada de poder em face dos demais legislativo e judiciário, muito se discute hoje à necessidade de limitar esse poder.

Nesse sentido, reconhecida esta disfunção em que o exacerbicionismo do executivo provoca o desequilíbrio do sistema de Governo e o mau funcionamento do presidencialismo mexicano, Javier Hurtado fez anotações de aperfeiçoamento.

Com base nestas sugestões, o autor mexicano[75] destacou três propostas necessárias para correção desse desequilíbrio com relação ao Poder Executivo, Legislativo e Judiciário.

---

[75] HURTADO, Javier. *El sistema presidencial mexicano*. Evolución y perspectivas. Guadalajara: Universidad de Guadalajara; Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 359-363.

Na seara do Poder Executivo, enumerou-se: a) necessidade de modificar os poderes legislativos do Presidente para criar organismos descentralizados e desconcentrados prevendo a participação da Câmara dos Deputados neste processo; b) especificar em uma lei regulamentar os casos e as condições em que o Executivo poderá expedir, como legislador único, normas de caráter geral sobre a saúde pública; c) precisar os alcances internos dos acordos internacionais firmados pelo Executivo; d) regular, por meio de uma lei, os casos em que o Poder Executivo pode solicitar ao Congresso Nacional a suspensão, no todo ou em parte do país, das garantias individuais; e) regulamentar os casos em que o Presidente pode determinar a expulsão de um estrangeiro tipo como inconveniente para o país; f) emancipar o Procurador Geral da República à independência funcional; g) eliminar a participação do executivo em determinar os programas de estudos do ensino primário, secundário e superior em todo o país; h) limitar a existência de partidos secretos e prever sua utilização exclusiva em causas que digam respeito à segurança nacional; i) revisar o sistema nacional de planejamento democrático e dos poderes do executivo na elaboração do plano de desenvolvimento nacional para que a Câmara dos Deputados intervenha em sua discussão, aprovação e avaliação; j) restabelecer a figura do vice-Presidente da República; e l) estipular em forma precisa na Constituição o dia e hora específica em que o Presidente transmite o mandato presidencial a fim de evitar períodos de vazios constitucionais.

Para o Legislativo trouxe à necessidade de aumentar em 45 dias a duração dos períodos ordinários de sessões legislativas justamente para coincidir com a agenda legislativa do executivo e a data da posse do Presidente.

Dessa forma, o Congresso passaria a funcionar de cinco meses durante cinco anos a sete meses durante cada ano a contar da posse do Presidente.

Além disso, outorgaria a um terço dos Senadores a prerrogativa de integrar a comissão de investigação de qualquer órgão da administração pública federal, pois, atualmente, o quórum é da metade do Senado.

Ainda, concederia a qualquer comissão do Congresso o poder de requisitar de qualquer órgão público ou pessoa física ou jurídica a informação inerente ao procedimento investigativo com o objetivo de instruí-lo estipulando a lei as sanções decorrentes do seu não cumprimento.

Por fim, propõe a criminalização da conduta de transferir recursos concedidos pelo Congresso aos partidos políticos para atividades político-partidárias.

Em relação ao Poder Judiciário, propõe revisar o sistema de nomeação dos membros dos Suprema Corte de Justiça da Nação permitindo a participação de universidades e associação de advogados no processo de escolha dos membros.

Ao fim, sugere a restituição para a Suprema Corte da iniciativa legislativa para leis sobre matéria judicial[76].

2.2.2 Peru

No Peru, o Poder Executivo é representado pelo Presidente da República, que reúne a chefia de Estado e de Governo[77].

O mandato tem duração de cinco anos e o instituto da reeleição está presente para o período imediatamente subsequente limitada a uma.

O Presidente delega a direção e a gestão dos serviços públicos ao Conselho de Ministros e a cada Ministro competente pela respectiva pasta ministerial.

O Conselho de Ministro será presidido pelo Presidente da República quando for convocado por este ou quando este participe passivamente das sessões.

Com relação à integração e formação do conselho, o Presidente da República nomeia e destitui o Presidente do conselho, entretanto, os demais Ministros serão nomeados e exonerados de acordo com a proposta do Presidente do Conselho de Ministros.

O Conselho de Ministros em plenário ou os Ministros das respectivas pastas têm o poder de participar das sessões do Congresso Nacional e de participar dos debates com direito a voz, mas sem direito a voto. Além disso, o Presidente do Conselho ou pelo menos um dos Ministros deve comparecer periodicamente às sessões plenárias do Congresso Nacional, se convocado for, para dar esclarecimentos sobre as propostas legislativas ou propostas de Governo.

O Poder Legislativo peruano habita exclusivamente no Congresso, que possui o sistema unicameral, ou seja, é composto por apenas uma câmara.

O legislativo desempenha um papel importante nas relações com o Executivo. Diante do Congresso, o Presidente do Conselho solicita uma moção de confiança do Parlamento com fim de obter à aprovação para o início das ações necessárias ao cumprimento do programa de Governo.

---

[76] HURTADO, Javier. *El sistema presidencial mexicano*, cit., p. 359-363.

[77] PERÚ. Constitución Política del Peru (1993). Disponível em: <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2020.

Quando interpelados pelo Congresso, o Conselho de Ministros e os Ministros individualmente tem o dever de comparecer às sessões legislativas para dar explicações acerca do cumprimento do programa do Governo. Nestas interpelações denota certo conteúdo do sistema parlamentar as quais são enraizadas no sistema presidencial peruano.

Esta é uma das razões pelas quais muitos juristas peruanos definem o sistema de Governo como um presidencialismo atenuado[78].

É certo que sistema de Governo peruano se deformou tendo em vista o paradigma do sistema presidencialista puro norte-americano.

A rigor, em decorrência do monismo do Executivo o Presidente da República é o chefe de Estado porque representa a nação enquanto também é chefe de Governo porque recai sobre suas mãos a política geral do Governo.

O chefe de Estado e Governo, reunidos na mesma pessoa, é eleito pelo sufrágio universal direto para exercer o mandato de cinco anos juntamente com os parlamentares. Sendo o responsável pelo Executivo tem o poder de nomear e exonerar, livremente, o chefe de gabinete ministerial e com a ratificação deste nomear e exonerar os demais Ministros de Estado, ante a subordinação do Presidente ao Conselho de Ministros.

Sem embargo de ser um sistema presidencial, a Constituição Peruana introduziu características próprias do sistema parlamentaristas como a questão da confiança, da interpelação ministerial, a figura do primeiro Ministro, o referendo ministerial, o voto de censura e a dissolução do Congresso[79].

O paradoxo é que somente o voto de confiança e a dissolução do Congresso se assemelham ao sistema inglês, mas não a responsabilidade política, que é do Governo e não somente do gabinete ministerial.

É certo que no sistema parlamentarista o chefe de Governo responde politicamente perante o Parlamento, o que, diferentemente no Peru não ocorre, ou seja, o chefe de Governo, representado pelo Presidente da República não tem essa responsabilidade.

Nesse ponto, a responsabilidade política é limitada apenas aos Ministros perante o Parlamento excluindo a figura do chefe de Governo que, na verdade, encerra na pessoa do Presidente da República.

---

[78] CÁRDENAS, Jans Erik Cavero. Notas sobre la disfuncionalidad del régimen presidencial en el Peru. *Revista del Foro Constitucional Iberoamericano*, n. 9, p. 132-149, enero-marzo 2005. Disponível em: <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3A66D4FA1E4C3B07052579DD0076E8EB/$FILE/122.R%C3%A9gimen_presidencial_y_parlamentario_en_el_Per%C3%BA.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2020.

[79] PERÚ. Constitución Política del Peru (1993), cit.

Dessa forma, não se pode admitir a existência de responsabilidade política do Governo, tendo em conta que não gera os efeitos de uma verdadeira responsabilidade, mas apenas impulsiona forçadamente o Presidente a mudar o gabinete, incluindo o Primeiro Ministro, ou apenas uma parte dos seus Ministros, como resultado de um voto de censura.

Como foi apontado, a questão da confiança é levantada pelo Presidente do Conselho de Ministros, mas se ele for recusado, for censurado, renunciar ou, ainda, se for afastado pelo Presidente da República, abre-se oportunidade para a chamada crise total do gabinete.

Se se tratasse de um parlamentarismo inglês, o voto de censura do Primeiro Ministro ou do gabinete importaria a destituição do Governo e, consequentemente, a assunção de um novo. Porém no Peru, devido a atenuação do presidencialismo, o voto de censura não representa a queda do Governo ou a assunção de outro, mas sim apenas a substituição dos Ministros.

Frente ao poder do Congresso de desaprovar o mandato dos Ministros por meio de um voto de censura ou pela aprovação de uma moção de desconfiança, o Executivo tem o poder de dissolver o Congresso, mas esse poder se limita ao exercício de apenas dois Conselhos de Ministros que tenham sido censurados ou negada a confiança do Congresso.

Diante dessa situação, absolutamente excepcional, o decreto de dissolução do Congresso Nacional deverá constar determinações para novas eleições. Ressalta-se, entretanto, que não é possível dissolver o Congresso no último ano do mandato presidencial.

Outro caso em que o Presidente da República não poderá dissolver o Congresso é durante o período do estado de sítio haja vista a excepcionalidade da medida de exceção.

Em decorrência desses elementos, o sistema presidencialista peruano é classificado como atenuado haja vista possuir características próprias do sistema parlamentar.

2.2.3 Argentina

Na Argentina, o Poder Executivo é representado pelo Presidente da República denominado Presidente da Nação Argentina e conta com um vice-Presidente para os casos de impedimento ou sucessão.

O mandato deles é de quatro anos, como nos Estados Unidos, e podem ser reeleitos para mais um mandato de quatro anos sucessivamente. Pode retornar ao cargo desde que haja um intervalo de um mandato, como ocorre no Brasil.

O Presidente é o chefe supremo da nação reunindo chefia de Estado e do Governo sendo politicamente responsável pela administração geral do país.

Entre os principais poderes que possui estão: (i) emitir as instruções e regulamentos necessários para a execução das leis da nação, tendo o cuidado de não alterar seu conteúdo com exceções dos regulamentos independentes; (ii) participar da formação de leis de acordo com a Constituição, promulgá-las e fazê-las publicar; (iii) nomear os juízes do Supremo Tribunal Federal, juízes das instâncias inferiores, mediante a aprovação prévia do Senado; (iv) perdoar ou comutar sentenças por crimes sujeitos à jurisdição federal, exceto nos casos de indiciamento pela Câmara dos Deputados; (v) nomear e destituir embaixadores, Ministros plenipotenciários e encarregados de negócios, mediante aprovação prévia do Senado; (vi) nomear e destituir livremente o chefe do gabinete de Ministros e os demais Ministros do gabinete, os funcionários do seu secretariado, os agentes consulares e os funcionários cuja nomeação não esteja regulamentada pela Constituição; (vii) supervisionar o exercício do poder do chefe de gabinete de Ministros no que diz respeito à arrecadação das receitas da nação e seus investimentos, de acordo com a lei ou com o orçamento nacional de despesas; (viii) concluir e assinar tratados, concordatas e outras negociações necessárias para a manutenção das boas relações com organismos internacionais e nações estrangeiras, receber seus Ministros e admitir seus cônsules; (ix) é o comandante-chefe de todas as forças armadas do país; (x) declarar guerra e ordenar represálias com a autorização e aprovação do Congresso Nacional; (xi) requisitar ao chefe do gabinete de Ministros e aos chefes de todos os ramos e departamentos da administração, e por meio deles aos demais funcionários, os relatórios que julgar convenientes[80].

Da relação dos poderes presidenciais, nota-se que o presidencialismo Argentino outorga ao Presidente da Nação os poderes de cunho legislativo, jurisdicional, financeiro, de política externa e os tradicionais do Executivo como a livre nomeação de funcionários e colaboradores.

Em que pese ser um sistema presidencialista, tem características parlamentares como a figura do Chefe de Gabinete dos Ministros, que juntamente com os demais Ministros e secretariados, exerce as funções administrativas do país e endossa os atos do Presidente. O cargo é de livre nomeação e exoneração pelo Presidente da República, razão pela qual não há necessidade de qualquer motivação para tanto.

---

[80] ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina (1994). Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Acesso em: 08 jun. 2020.

Algo que torna a figura do chefe de gabinete dos Ministros ainda mais característica do sistema parlamentar é a responsabilidade política que ele tem perante o Congresso Nacional.

Entre as funções que lhe são confiadas estão: (i) o exercício da administração geral do país; (ii) emissão dos atos e regulamentos necessários ao exercício dos poderes conferidos e os delegados pelo Presidente da Nação, com o endosso do Ministro secretário da pasta ministerial respectiva a que se refere o ato ou regulamento; (iii) fazer as nomeações dos funcionários da administração, exceto os correspondentes ao Presidente; (iv) exercer as funções e poderes a ele delegados pelo Presidente da Nação e, de acordo com o gabinete, resolver os assuntos indicados pelo Poder Executivo, ou por sua própria decisão, naqueles que, pela sua importância, julgar necessários no âmbito de sua competência; (v) coordenar, preparar e convocar as reuniões do gabinete de Ministros, presidindo-as em caso de ausência do Presidente da República; (vi) enviar ao Congresso Nacional os projetos de lei dos Ministérios e do Orçamento Nacional; (vii) arrecadar a renda da nação e executar a Lei do Orçamento Nacional; (viii) endossar os decretos regulamentares das leis, os decretos que preveem a prorrogação das sessões ordinárias do Congresso ou a convocação de sessões extraordinárias e as mensagens do Presidente que promovem a iniciativa legislativa; (x) participar das sessões do Congresso e participar de seus debates, sem direito a voto; (xi) uma vez iniciadas as sessões ordinárias do Congresso, apresentar, juntamente com os demais Ministros, um relatório detalhado sobre o estado do país no que diz respeito aos negócios dos respectivos departamentos; (xii) produzir os relatórios e explicações verbais ou escritas que qualquer uma das câmaras solicitar ao Executivo; (xiii) endossar conjuntamente com os demais Ministros os decretos de necessidade e urgência e os decretos que promulgam parcialmente as leis. Neste caso, deverá submeter estes decretos à consideração da Comissão Bicameral Permanente no prazo de 10 dias após a sua sanção.

Diante da gama de atribuições conferidas pela Constituição da Nação Argentina, o chefe do gabinete de Ministros não pode exercer simultaneamente qualquer outro ministério, fato que gera o seu impedimento constitucional.

Como se pode observar, muitos dos poderes concedidos ao chefe do gabinete de Ministros na Argentina estão de acordo com os poderes do Presidente no Brasil, mas, além disso, em comparação com o sistema parlamentar, são aqueles desenvolvidos pelo Primeiro Ministro quando ele está na condução da política interna do país.

É algo que se destaca ao analisar esse sistema, também, atenuado, pois, embora seja indicado pelo Presidente e possa ser exonerado por ele, pode, outrossim, ser destituído pelo voto da maioria absoluta dos membros de cada uma das câmaras ou, ainda, ser contestado para fins de moção de censura, pelo voto da maioria absoluta dos membros de qualquer uma das casas legislativas.

Isso significa que o Congresso Nacional, quando exerce esse poder, identificou um mau funcionamento no Governo e, portanto, está expressando sua desconfiança, o que faz com que ele seja destituído.

Se rejeitada a moção de censura, pode-se concluir que o Congresso está, implicitamente, outorgando ao Governo seu voto de confiança, ou seja, ratificando o gabinete para que continue a desempenhar a sua atividade.

2.2.4 Chile

Chile também conta com um sistema presidencial e com a separação dos poderes das funções de estado bem definidas em sua Constituição[81].

Nesse sentido, a Constituição Chilena assegura que ambas as funções de chefe de Governo e de Administração são conferidas ao Presidente da República que, a propósito, representa o país também como chefe de Estado.

A duração do mandato é de seis anos podendo o Presidente ser reeleito, porém vedada a reeleição para o período imediatamente posterior.

No presidencialismo chileno, existe a figura do vice-Presidente da República para caso o Presidente eleito esteja impedido de tomar posse no cargo, ou quando, por qualquer razão, esteja impossibilitado de exercer as funções, diferentemente da Argentina onde o vice-Presidente é eleito junto com o Presidente da República, ou seja, na mesma chapa eleitoral.

No chile, porém, o Vice-presidente substitui o Presidente em sua falta, ou, sucessivamente o Presidente do Senado, o Presidente do Supremo Tribunal Federal ou, na ausência deste último, o Presidente da Câmara dos Deputados ou o Ministro em exercício a quem corresponda de acordo com a ordem de precedência legal.

---

[81] CHILE. Constitución Política de la República de Chile (1980). Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>. Acesso em: 05 jun. 2020.

Note-se que, o Presidente da República que exercer o mandato eleito por todo o período goza, após o seu término, de uma prerrogativa especial denominada de dignidade oficial de ex-Presidentes fazendo, com isso, parte, como membro vitalício, do Senado.

Também contará com as imunidades que a Constituição propõe no momento da posse no mandato eleitoral, porém lhe serão aplicadas as incompatibilidades como qualquer outro candidato ao mandato de Senador da República.

Caso renuncie ao mandato de Presidente, seguirá ostentando o caráter de ex-Presidente com todas as prerrogativas compatíveis.

Em relação ao seu gabinete, o Presidente tem o poder de livremente nomear e exonerar os Ministros de Estado, os subsecretários, os prefeitos e os governadores[82].

Além de serem colaboradores diretos do Presidente no Governo e na administração do Estado, os Ministros podem, quando julgarem conveniente, participar das sessões do Congresso Nacional, seja da Câmara dos Deputados ou do Senado, e participar de seus debates, com preferência pela palavra, mas sem direito a voto; e durante a votação dos projetos legislativos, podem prestar esclarecimentos acerca dos projetos encaminhados por qualquer deputado ou Senador a fim de dar embasamento ao voto a ser proferido pelos parlamentares.

Sobre este ponto, diferentemente do presidencialismo brasileiro, nota-se uma real interferência do Poder Executivo no Poder Legislativo quando, em primeiro lugar, o ex-Presidente aceita integrar o Senado e, em segundo lugar, quando por meio dos Ministros de Estado o Executivo emite opinião interventiva acerca dos trabalhos legislativos.

Mas há, ainda, um terceiro viés que destaca esse intervencionismo mais claramente, qual seja, a faculdade do Presidente designar dois membros para integrar o Senado dentre eles um ex-reitor de uma universidade estadual ou reconhecido pelo Estado desde que tenha exercido o cargo por um período não inferior a dois anos consecutivos e um ex-Ministro de Estado, que tenha exercido o cargo por mais de dois anos consecutivos, em períodos anteriores ao da sua nomeação.

Com referência ao Poder Legislativo, há o bicameralismo com a Câmara dos Deputados e o Senado.

---

[82] O prefeito preside o Conselho Regional e é responsável pela coordenação, supervisão e fiscalização dos serviços públicos criados por lei para o desempenho das funções administrativas que atuam na região, enquanto os governadores são nomeados e destituídos livremente pelo Presidente da República e são responsáveis por exercer, de acordo com as instruções do prefeito, a fiscalização dos serviços públicos existentes na província.

Os membros da Câmara dos Deputados são eleitos por voto direto, mas os membros do Senado, além de serem eleitos por voto direto são compostos pelos ex-Presidentes da República que têm o status de membros vitalícios, um ex-Ministro de Estado, um ex-reitor, dois ex-Ministros da Suprema Corte, um ex-controlador-geral da República e um ex-comandante-chefe do exército.

Todos devem ter desempenhado o cargo correspondente por pelo menos dois anos consecutivos sendo que os ex-Ministros e o ex-controlador serão eleitos pela Suprema Corte, enquanto o ex-comandante será eleito pelo Conselho Nacional de Segurança.

Com exceção dos ex-Presidentes, o mandato eletivo será por oito anos.

No Chile, no caso dos parlamentares, eles podem ser reeleitos, mas não está expressamente estabelecido em nível constitucional se esta será uma reeleição seguida ou se há limites ou tetos para o número de períodos que eles podem exercer o mandato.

No campo das atribuições do Poder Legislativo têm-se as competências comuns do Congresso e, como no México, as exclusivas de cada casa legislativa.

É interessante notar que entre as competências exclusivas da Câmara dos Deputados, além de fiscalizar os atos do Governo, também está prevista a possibilidade de se instaurar procedimentos para apurar a responsabilidade dos servidores públicos, conhecer as acusações contra Ministros de Estado, juízes dos Tribunais Superiores de Justiça, da Controladoria-Geral da República, generais ou almirantes das instituições das Forças de Defesa Nacional, prefeitos e governadores.

Compete, também, a Câmara dos Deputados conhecer e processar o Presidente da República por atos de sua administração desde que viole gravemente a nação ou infrinja abertamente as leis e a Constituição.

Quanto à responsabilidade dos deputados e Senadores, embora sejam invioláveis pelas opiniões que expressarem e pelos votos que emitirem no exercício de suas funções, nas sessões da câmara ou do comitê, em matéria criminal, são passíveis de responsabilização.

A rigor, tratando-se de prisão em flagrante será imediatamente apresentado ao Tribunal de Alçada que será responsável pela formalização da prisão ou não.

Em comparação com o Brasil, o art. 53, §2º, da Constituição brasileira dispõe que, desde a expedição do diploma, os parlamentares federais e estaduais não poderão ser presos, senão em flagrante delito por crime inafiançável.

Nesse caso, o processo será enviado no prazo de vinte e quatro horas para a respectiva casa legislativa a fim de que, pelo voto da maioria de seus membros, decida acerca da manutenção ou revogação da prisão em flagrante.

Já no México os deputados e Senadores estão sujeitos ao julgamento chamado declaração de origem, que é realizado na Câmara dos Deputados. Se considerados culpados, após o devido processo legal, são removidos da jurisdição constitucional que os investe, para que, sejam colocados à disposição das autoridades judiciárias correspondentes.

Continuando com as atribuições do Congresso Nacional do Chile, dentro das faculdades financeiras especificamente a orçamentária, observa-se que não são exclusivas da Câmara dos Deputados, pois neste caso ambas as câmaras intervêm e, portanto, não há um controle tão rígido na matéria dentro do mesmo Poder Legislativo.

O mesmo se vale para os tratados internacionais já que são, também, de competência de ambas as casas legislativas.

2.2.5 Uruguai

O Uruguai é outro país que, apesar de ser considerado um país com um sistema de Governo presidencial, tem as características de um sistema parlamentar, o que traduz, na verdade, em um sistema híbrido de natureza semipresidencialista.

O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, que atua isoladamente com o respectivo Ministro ou, de forma colegiada, com o Conselho de Ministros.

Nos casos de vacância, há um vice-Presidente que também atua como Presidente da Assembleia Geral (Poder Legislativo) e do Senado, enquanto o Poder Executivo não está no cargo.

Com estes apontamentos, sobressaem as primeiras características parlamentares: a existência de um Conselho de Ministros e a interferência direta do Poder Executivo como Governo, no Poder Legislativo, por meio do Vice-Presidente da República.

Tanto o Presidente quanto o Vice-Presidente são eleitos conjunta e diretamente, para um mandato de cinco anos, podendo retornar às suas funções uma vez decorrido um período igual desde a cessação de suas funções.

No Uruguai, o Poder Legislativo, é exercido pela Assembleia Geral que possui um sistema bicameral, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado.

A Assembleia Geral, por meio de qualquer de suas câmaras, pode apresentar uma moção de censura, com o objetivo de julgar a atuação dos Ministros de Estado, o que leva à desaprovação dos atos de administração ou de Governo, que podem ser individuais[83], plural [84]ou coletivo[85].

Entretanto, se a desaprovação não for aprovada pela maioria absoluta dos membros da Assembleia Geral e for aprovada por menos de dois terços dos membros do órgão, o Presidente da República poderá observar o voto de desaprovação, ou seja, poderá vetá-lo.

Neste procedimento, o ato de desaprovação pode ser considerado extinto se a Assembleia deixar de superar ou manter a maioria absoluta com a qual manifestou a sua desaprovação pela primeira vez.

É neste ponto que o Executivo exerce o contrapeso a essa figura, hipótese em que mantendo o Ministro censurado ou o Conselho de Ministros com ele, pode o Presidente da República exercer o seu poder e dissolver as câmaras, exigindo uma nova eleição de Senadores e deputados.

O Uruguai é um dos países latino-americanos com características parlamentares mais marcantes, pois, se por um lado encontra-se o Conselho de Ministros e a interferência do Executivo no Legislativo por meio da figura do Vice-Presidente que atua como Presidente da Assembleia e do Senado, por um outro lado, há o poder de controle do Poder Legislativo sobre o Executivo por meio da moção de censura. É evidente, entretanto, que, em contrapartida, o Executivo pode controlar o Legislativo por meio da dissolução das respectivas casas legislativas.

Note-se, ademais, no que diz respeito à dissolução das câmaras, o Executivo sofre o limite temporal, ou seja, não pode exercer esse poder durante os últimos meses de seu mandato. Caso o Presidente não atenda à convocação de novas eleições, as câmaras se reunirão novamente com plenos direitos, recuperando seus poderes constitucionais como um poder legítimo do Estado. Nesta última, resta a queda do Conselho de Ministros.

---

[83] A desaprovação individual deve ser entendida como aquela que afeta um Ministro, artigo 148 da Constituição Política da República do Uruguai. URUGUAY. Constitución de 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, 26 de noviembre de 1994, 8 de diciembre de 1996 y 31 de octubre de 2004. Disponível em: <https://www.presidencia.gub.uy/normativa/constitucion-de-la-republica>. Acesso em: 08 jun. 2020.

[84] De acordo com a Carta Magna, o artigo 148 diz: “Desaprovação deve ser entendida como [...] plural que afeta mais de um Ministro”. URUGUAY. Constitución de 1967..., cit.

[85] A desaprovação coletiva é estabelecida pela lei fundamental do Uruguai no artigo 148 e diz que afeta a maioria do Conselho de Ministros. URUGUAY. Constitución de 1967..., cit.

2.3 Presidencialismo parlamentarizado: uma característica comum aos sistemas presidencialistas dos países da América Latina

O estudo comparado do presidencialismo na América Latina, em especial, os países analisados como Argentina, México, Chile, Peru e Uruguai mostraram, com bastante exatidão, que estes sistemas políticos se desenvolveram sobre uma hegemonia predominante do Executivo sobre o Legislativo. Entretanto com a redemocratização desses países, em especial na década de 80, houve uma certa mitigação dessa hegemonia atenuando o que se chamou em décadas atrás de hiperpresidencialismo.

Dessa variação do presidencialismo puro americano, foram introduzidas novas figuras de controle do legislativo sobre o executivo como moção de censura, perguntas e interpelações pelo Congresso Nacional, impeachment, conselho de Ministros e responsabilidades políticas de Ministros perante o Parlamento de modo que foi possível estabelecer medidas de reequilíbrio entre o Executivo e o Legislativo[86].

Com base nesse direcionamento das recentes modificações constitucionais nestes países, o presidencialismo foi mitigado para adotar características do sistema parlamentarista no qual o Parlamento, como órgão de controle sobre o Executivo, passa a ser órgão censor dos Ministros de Estado mediante voto da maioria qualificada.

Dessa forma, o presidencialismo nestes países passou a ser considerado um presidencialismo parlamentarizado em que o Parlamento, por maioria qualificada, aprovado o voto de censura sobre o Ministro de Estado é suficiente para, independentemente da vontade do Presidente da República, determinar a sua demissão. Esse modelo, inclusive, foi adotado pelas Constituições da Argentina, Peru e Uruguai.

Esse modelo difere do presidencialismo atenuado e do semipresidencialista ou parlamentarista puro em decorrência de que o Presidente continua a ser o centro do sistema político, pois concentra as funções de Chefia de Estado e de Governo.

A rigor, mesmo naqueles países em que há a função de Chefe de Gabinete, como é o caso da Argentina ou naqueles países em que há a função de Presidente do Conselho de Ministros, como é o caso do Peru e do Uruguai, os titulares destes cargos não são considerados como Chefes de Governo, pois ainda podem ser removidos livremente pelo

---

[86] PULIDO, Carlos Libardo Bernal. Direitos fundamentais, juristocracia constitucional e hiperpresidencialismo na América Latina. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 17, n. 111, p. 18-19, fev./maio 2015.

Presidente, ou seja, quem dá a última palavra sobre a condução da governança do país continua sendo o Presidente da República[87].

Da análise dos países estudados, pode se referir a tendência de parlamentarização do sistema presidencialista como ocorreu, por exemplo, na Argentina com a reforma constitucional de 1994 em que introduziu o cargo de chefe de gabinete incumbido de ser o responsável pelas negociações junto ao Parlamento. A título comparativo no Brasil se equivaleria ao Ministro chefe da casa civil.

Na Argentina, entretanto, a diferença resulta na possibilidade de o Congresso Nacional, por qualquer uma de suas casas, mediante o voto da maioria absoluta dos parlamentares, destituir essa figura, sem necessidade de qualquer fundamentação.

Veja-se que, embora a competência seja do Presidente da República Argentina para nomeá-lo e destituí-lo livremente, pode, entretanto, sofrer intervenção do Parlamento com a destituição desse personagem da política presidencialista. Com relação aos demais Ministros, não há qualquer responsabilidade perante Congresso Nacional.

Percebe-se, claramente, que não há precedentes deste tipo de intervenção do Legislativo no Executivo no sistema típico americano, ou seja, do presidencialismo puro, mas, diversamente, a possibilidade de intervenção pelo Parlamento na figura do chefe de Governo quando o sistema é parlamentar.

Isso demostra que, em embora a centralização de ambas as figuras continue com o Presidente, o Legislativo passa a deter um controle, ainda que menor, do Executivo, pois, neste caso, o Chefe de Gabinete argentino se torna um representante do Presidente e também uma alternativa para frear o surgimento de crises, bloqueios ou enfrentamentos graves entre Executivo e Legislativo com a sua destituição pelo Legislativo.

O Uruguai é um caso à parte, pois a Constituição determina, da mesma forma, que os Ministros de Estado podem perder seus cargos seja por decisão do Presidente seja pelo procedimento de censura instaurado no Parlamento mediante o voto da maioria absoluta dos seus membros por proposta de qualquer das casas legislativas.

Essa moção como retratada no item 2.2.5 pode ser individual, coletiva ou plural de modo a atingir um só Ministro, mais de um ou o Conselho de Ministros.

Se a intervenção do Legislativo for aprovada com menos de dois terços dos membros de cada casa, faculta ao Presidente da República aceitar a moção e encerrar a

---

[87] BAEZA, Mario Fernández; NOHLEN, Dieter. *El presidencialismo renovado*. Instituciones y cambio político en América Latina. Caracas: Nueva Sociedad, 1998.

crise política instaurada com a nomeação de novos Ministros ou, então, ignorar a sinalização do Parlamento e vetar o voto de censura.

Se o Presidente vetar a censura, o Congresso possui uma espécie de derrubada do veto mediante o voto de três quintos dos parlamentares, reafirmando a censura, caso em que o Ministro ou o Conselho de Ministros necessariamente devem deixar seus cargos.

É uma parlamentarização do sistema tanto na via do Legislativo que passa a exercer esse controle parcialmente inexistente no sistema presidencialista puro, a não ser pelo caso do *impeachment*, em caso de crimes de responsabilidade, seja pela via do Executivo, pois, se a decisão do Congresso for de manter a censura mediante o voto de menos de três quintos dos seus componentes, competirá ao Presidente manter ou não os Ministros censurados no cargo e, se mantiver, dissolver as Casas Legislativas, convocando novas eleições de Senadores e Deputados.

Se o Poder Executivo não cumpre a convocatória eleitoral ou a Corte Eleitoral demora mais de 90 dias para fazê-lo, as Casas Legislativas dissolvidas voltam a exercer suas competências.

É certo, porém, que eleitas as novas Câmaras legislativas, estas se reunirão para decidir se manterão ou não a censura. Se a censura for mantida, o Presidente continua seu mandato, mas todo o Conselho de Ministros cai, mesmo quando a censura tenha sido dirigida a apenas um Ministro.

A dissolução da Casa baixa pelo Executivo é uma das prerrogativas para reequilibrar a relação entre os poderes no sistema parlamentar haja vista a faculdade do Parlamento rejeitar o programa de Governo do Primeiro Ministro.

Nota-se que essa fusão de características bem mais acentuadas do sistema parlamentar na República Uruguaia, já que o Presidente pode dissolver ambas as casas legislativas, demonstra uma inclinação sem precedentes no próprio sistema parlamentar puro.

Dessa forma, com a redemocratização e o processo de constitucionalização das políticas da América Latina muito dos países, a exemplo o México, Chile, Argentina, Peru e Uruguai adotaram amplamente traços característicos do sistema parlamentar justamente para reduzir, significativamente, os poderes do Presidente da República e mitigar essa hiperpresidencialização dos seus sistemas.

É por isso que vem sendo discutida e amplamente debatida na América Latina a instituição da moção de censura e de demais instrumentos próprios do sistema parlamentar justamente para assegurar um maior equilíbrio das funções do Estado. É um caminho pelo

qual os países redemocratizados necessariamente devem seguir a fim de modernizar e compatibilizar com as novas exigências[88].

A título de exemplo desta onda de parlamentarização do presidencialismo, doze países da América Latina têm seguido essa linha[89].

Na discussão doutrinária acerca do sistema de Governo adequado para cada país, prevalece hodiernamente o posicionamento de que não existe um modelo padrão para ser adotado nos países da América Latina, mas, diversamente, um modelo que atenda um contexto local sob o ponto de vista histórico, político e social.

A propósito, as experiências constitucionais mais recentes e as proposituras de alteração do sistema de Governo nos países da América Latina convergem para a incorporação de um modelo de sistema mais parlamentarizado com adoção de arranjos próprios do sistema parlamentar puro como moção de censura, dissolução do Parlamento e responsabilização política do Governo.

A rigor, Nohlen tem denominado esses sistemas da América Latina de sistema presidencialista com funcionamento parlamentarista.

Nesse sistema, o Chefe de Estado e Governo, reunidos na mesma pessoa, continua vinculado ao povo, que o elegeu, ao passo que um Ministro ou um grupo de Ministros de Estado respondem simultaneamente ao Presidente e ao Parlamento.

Quando a Câmara baixa passa a dispor da competência para emitir juízo político para censurar o Ministro de Estado, o Poder Legislativo passa a contar com um arranjo institucional para removê-lo do cargo diretamente ou, em alguns casos, com a participação do Presidente da República.

Essa possibilidade do Parlamento em censurar os Ministros do Estado tem forte repercussão política, além de refletir na opinião pública e nas relações entre o Executivo e o Legislativo.

Ademais, a destituição de um ou mais Ministros dos seus cargos por força da decisão do Parlamento agrega ao Legislativo importante instrumento de diálogo e de negociação junto ao Executivo.

A rigor em situações de crises institucionais entre as funções de estado, muito mais frequente entre o Executivo e o Legislativo, que comprometam a governabilidade e a

---

[88] GARGARELLA, Roberto. *Latin american constitutionalism, 1810-2010*: the engine room of the Constitution. New York: Oxford University Press, 2013.

[89] Argentina, Colômbia, Guatemala, Peru, Uruguai, Venezuela, Bolívia, Costa Rica, El Salvador, Nicarágua, Panamá e Paraguai. NOHLEN, Dieter. El presidencialismo comparado. *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos*, n. 1, mayo 2013. Disponível em: <http://www.iaee.eu/riaee/num1/riaee1art1.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

estabilidade do país esse mecanismo de diálogo garante a preservação da figura do Presidente da República sem, entretanto, perpetuar o embate, pois permite a oxigenação do Governo, seja por meio da substituição do Ministro interlocutor, seja por meio da destituição do Conselho de Ministros, de Ministros ou de um Ministro em específico.

Essa evolução do sistema presidencialista com traços marcantes do parlamentarismo coloca esse sistema de Governo Latino Americano no caminho do meio para a adoção mais adequada do sistema semipresidencialista, que, a propósito, com a mudança da engenharia institucional brasileira, se propõe a adotar a fim de permitir a existência de uma válvula de escape para situações de crise política que paralise os Poderes da República.

3. SISTEMA DE GOVERNO BRASILEIRO

3.1 Breve história

A discussão sobre o sistema de Governo mais adequado para o Brasil vem de longa data e tamanha intensidade desde a implantação da primeira República quando se pôs fim ao regime monárquico no país.

Nessa época, o Brasil era uma sociedade eminentemente rural com significativa redução da participação política, eleitoral mínimo submetido ao poder tradicional dos proprietários rurais.

Esse sistema político, além de imperial, era oligárquico de modo que havia um distanciamento completo, inclusive de compreensão, do sistema político europeu parlamentarizado.

Franco e Pila criticavam o presidencialismo brasileiro de forma veemente, entretanto, não encontrou ampara em Rui Barbosa que, apesar de não ser simpático ao sistema, entedia que o parlamentarismo era incompatível com o sistema federativo do país[90].

Posteriormente, Rui Barbosa mudou seu entendimento, porém o presidencialismo já estava enraizado no cenário político brasileiro e muito bem adaptado de modo que seria muito difícil modificá-lo, pois a principal razão era a identificação do parlamentarismo com a monarquia o que viria de encontro com a consolidação do regime republicano em 1889[91].

Houve uma tentativa da implantação de um novo sistema com a instituição do ato adicional decorrido da emenda nº 4 à Constituição Federal de 1946 em 02 de setembro de 1961, oportunidade em que, diante de uma grave crise política advinda com a renúncia de Jânio Quadros à presidência e subsequente veto militar à posse do vice-Presidente João Goulart em 1961, esse caminho importava redução do poder presidencial visto, por alguns, como uma forma não-republicana para implantação do parlamentarismo.

Nascido o parlamentarismo brasileiro em 1961 sofreu forte resistência pelo Presidente e pelos próprios Ministros de estado que, sem dificuldade de convencer à

---

[90] FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999.

[91] BOLÍVAR, Lamounier. *A democracia brasileira no liminar do século 21*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1996.

população a rejeitá-lo, por meio de plebiscito realizado, por antecipação em janeiro de 1963, logrou derrubá-lo do cenário político brasileiro.

Posteriormente em 1993, já no período da redemocratização brasileira, a questão do parlamentarismo veio à tona novamente, entretanto, foi vencido e houve a consolidação do sistema presidencialista em decorrência do próprio modelo brasileiro desenhado pela Constituição de 1988 que prestigiava o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional como base da tradição republicana brasileira.

Hoje, na visão de Sérgio Abranches[92], o Brasil tem um presidencialismo de coalizão em que a instabilidade é uma característica do sistema. Isso demonstra o risco elevado pois o seu desempenho depende estritamente da disposição de se respeitar os marcos ideológicos ou programáticos tidos como inegociáveis por certos políticos o que nem sempre é explícito e coerentemente fixados no momento da elaboração dessa coalizão.

3.2 Forma contemporânea do sistema presidencialista brasileiro

O Poder Executivo, no sistema presidencialismo brasileiro, é exercido pelo Presidente da República com auxílio dos Ministros de Estado.

Pelo sufrágio universal conquistado pela PEC 5/83, a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realiza-se, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente. A eleição do Presidente da República importará a do Vice-Presidente com ele registrado.

Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos. Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos.

Se, antes de realizado o segundo turno, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de candidato, convocar-se-á, dentre os remanescentes, o de maior votação.

Se, remanescer, em segundo lugar, mais de um candidato com a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso.

---

[92] ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 8, jan. 1988.

O Presidente e o Vice-Presidente da República tomarão posse em sessão do Congresso Nacional, prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil.

Substituirá o Presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Presidente.

O Vice-Presidente da República, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei complementar, auxiliará o Presidente, sempre que por ele convocado para missões especiais.

Em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal.

O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição.

Dentre as atribuições do Presidente da República, compete-lhe nomear e exonerar os Ministros de Estado, exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal.

Ainda, o Presidente da República poderá delegar aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações, as atribuições, mediante decreto, sobre: (i) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos e extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos, (ii) conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei e; (iii) prover os cargos públicos federais, na forma da lei.

Não obstante o teor de atribuições pelas quais o Presidente da República poderá exercer privativamente poderá delegar outras atribuições seus Ministros de Estado disciplinadas em ato normativo específico.

São os Ministros de Estado que dirigem efetivamente a máquina estatal de modo que são extremamente relevantes sob o ponto de vista funcional e político para a manutenção da governabilidade do Presidente.

A propósito da existência de Ministros de Estado e na forma pela qual eles são investidos na função com influência dos partidos políticos para formar uma

governabilidade institucional, no Brasil a influência é tanta que acaba por desvirtuar o poder do próprio chefe do executivo.

A rigor, a título de parâmetro, nos Estados Unidos logo após a independência do país, não houve a formação do ministerialismo político atuante como ocorreu no Brasil.

Com efeito, para ter um bom Governo os americanos compreenderam que precisavam formar em seu país um sistema capaz de unificar a direção nacional e criaram o presidencialismo puro sem misturas com quaisquer outras formas de Governo, mas subordinado às escolas partidárias.

O presidencialismo não se pode misturar com o ministerialismo ou o parlamentarismo, porque da junção surge o desmantelamento da unidade de ação política e administrativa que a natureza técnica do regime visa colocar sob a tutela política e de responsabilidade executiva do Presidente da República[93].

A rigor o Presidente da República deve assumir a autoridade para fazer cumprir o programa político pelo qual pregou durante as eleições eleitorais por intermédio de seus Ministros afins aos interesses pelos quais foi eleito.

No sistema presidencialismo puro é indispensável que os Ministros sejam apenas secretários do Presidente, sem qualquer atuação diretamente pessoal ou política no Governo, pois quando o voto é confiado a figura do Presidente, este tem um programa de Governo alinhado a tal ideal e que deverá executar de fato com todas as suas forças e sob sua inteira responsabilidade pessoal, sem subordinação ou dependência a políticos de outros partidos, nem aos futuros Ministros de Estado.

Hoje, na forma como o sistema presidencial brasileiro está desenhado na Constituição Federal e normatizado em atos infra legais, percebe-se um distanciamento significativo a ponto de descaracterizá-lo de um presidencialismo puro americano.

A propósito o voto do eleitor brasileiro acaba por ser mais direcionado pelas particularidades e pessoalidades dos agentes políticos do que, em si, pelos partidos políticos nacionais dos quais estes fazem parte. Outrossim, também não são destinados exclusivamente em decorrência dos programas políticos administrativos nem pela arregimentação partidária para fins impessoais de realizações públicas[94].

---

[93] GAMA, Mozart da. *O Estado e o gôverno*. Presidencialismo pleno, ministerialismo híbrido ou parlamentarismo? Organização de partidos e política de responsabilidade. Edições de obras de Direito Constitucional e de Direito Político, 1966, p. 168.

[94] LOSURDO, Domenico. *Democracia ou bonapartismo*: triunfo e decadência do sufrágio universal. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; São Paulo: Editora Unesp, 2018.

Isso contribuiu para que a governabilidade do presidencialismo brasileiro não se sustente tão-somente pelo sufrágio universal, mas dependente de outros fatores que, ora são variáveis de acordo com o momento político do país.

Nesse sentido, um sistema presidencial pleno não abriga a formação de Governo com elementos políticos de atuação híbrida na vida pública nacional. Não comporta a coligação de partidos com ideologia absolutamente distintas – partidos com donos – tão apenas para que o Presidente possa ter suas proposituras aprovadas no Congresso.

A perda do capital político do Presidente, ao longo da legislatura, na concepção do sistema atual, convergiu para a criação de coligações políticas multipartidárias, ideologicamente opostas, com fins temporários e a formação de ministérios ocupados por políticos igualmente opostos ao Governo e capazes de enfraquecer a unidade do Poder Executivo com a agravante de tornar este Presidente unicamente responsável e criticado pelos erros ou omissões[95].

Por esta razão, é possível destacar, com segurança, que o sistema presidencialista brasileiro, de natureza híbrida, haja vista a participação de ministérios ocupados por forças, inclusive, adversárias ideologicamente do Presidente eleito, torna-se muito penoso e, quiçá, exitoso. Ora, sem partidos nacionais e sem lei eleitoral adequada, ou o Presidente eleito forma um Governo de coalizão ou não possui governabilidade estrutural[96].

Sobre esse assunto, o presidencialismo de coalizão[97] se destacou no cenário político atual pois converge, não somente a representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo puro, mas também a organização do Poder Executivo com fundamento em grandes coalizões regionais e político-partidárias.

3.2.1 Presidencialismo de coalizão e suas dificuldades

Como definido, o sistema de Governo brasileiro, dentre o conjunto de democracias existentes, é o presidencial, multipartidário e de representação proporcional. Diversamente de outros modelos, a exemplo da França, semipresidencial, em que o Parlamento tem o poder de destituir o ministério e a Finlândia em que o sistema de Governo é o de gabinete

---

[95] LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos Cebrap*, n. 76, p. 17-41, nov. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002006000300002&script=sci_arttext&tlng=en>. Acesso em: 08 jul. 2017.

[96] FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.* 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

[97] ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, cit.

onde o presidencialismo é marcado pelo poder de dissolução do gabinete pelo Parlamento e na Suíça em que o Executivo é comandado por um Conselho Federal, de sete membros, eleito pelo Parlamento, o Brasil se mostra absolutamente diferente a todas as liberais democracias estáveis traduzidas no cenário mundial.

Com efeito, é certo que o Brasil é um país de imensidão continental onde há a diversidade cultural, econômica, racial e social bastante significativa a ponto de a sociedade recorrer a grandes coalizões representativas dos importantes segmentos.

As regras, a propósito, de representação e o sistema partidário brasileiro expressam essa pluralidade, heterogeneidade, adaptando-se à ordem a realidade social e criando, assim, a estabilidade da ordem política.

No estudo de Abranches[98], o autor chega à conclusão de que, dentro dos quatro países observados que imprescindem da coalizão para estabelecer a governabilidade, a França se sobrepuja por ter um regime majoritário-distrital, parlamentarista e um sistema multipartidário com fracionamento médio.

A Itália, por sua vez, tem regime proporcional, parlamentar e sistema multipartidário com fracionamento mediano, enquanto a Holanda e a Finlândia têm regime proporcional, sistema multipartidários com alto fracionamento, mas a primeira é parlamentarista.

Ainda, na Alemanha há regime misto majoritário distrital-proporcional, sistema tripartidário e é parlamentar, enquanto a Áustria tem um regime proporcional, sistema parlamentarista e tripartidária.

Por fim, destaca o autor que o Japão tem um regime majoritário distrital, parlamentarista e um sistema multipartidário com fracionamento médio[99].

Desta análise, Sérgio Abranches chega a conclusão a ponto de defender que não há convergência entre características institucionais do regime e do sistema partidário com a necessidade de se formar grandes coalizões, razão pela qual pontua que:

> O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o "presidencialismo imperial", organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, "presidencialismo de coalizão", distinguindo-o dos regimes da Áustria e da Finlândia (e a França gaulista), tecnicamente parlamentares, mas que poderiam ser denominados de

---

[98] ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, cit.

[99] ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, cit., p. 21.

> "presidencialismo de gabinete" (uma não menos canhestra denominação, formada por analogia com o termo inglês cabinet government)[100].

Para se ter uma ideia da dinâmica do presidencialismo de coalizão, é necessário compreender que, para sua formação, necessita-se de dois eixos: um partidário e o outro regional de caráter estadual, posto que à sustentação política desse sistema depende de ambos os fatores combinados para assegurar ao Presidente um controle da maioria qualificada que lhe outorgue possibilidade de impedir ou de promover mudanças constitucionais que lhe assegurem a governabilidade.

A importância da distribuição de cadeiras parlamentares entre os partidos se destaca, no presidencialismo de coalizão, pois objetiva assegurar ao Presidente a maioria no Congresso sem a qual representa seguro impedimento à formação de coalizões mínimas.

A rigor, se a proporção de cadeiras de um partido não for adequada para alcançar a maioria simples e a incrementação de qualquer outro partido ultrapassar esse limite, é seguro a formação de uma grande coalizão para garantir a governabilidade do sistema presidencialista brasileiro; isto se o Presidente não julgar muito arriscado governar com minoria no Congresso Nacional.

Entre a moeda de troca para garantir o apoio parlamentar está a concessão de pastas de Ministérios de Estado estratégicos que traduzem não a vontade do Executivo, mas os interesses político-partidários de classes regionais. Nesse sentido, a propósito, destaca-se a aliança regional do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, com conexão lógica, representativa de uma liderança do bloco regional do sistema político brasileiro. Acontece o mesmo com o bloco da Bahia, Pernambuco, Ceará e do Rio Grande do Sul.

A combinação do critério partidário e regional, como dois fatores decisivos, pode reduzir as diferenças de qualidade entre os ministérios na proporção em que estes com menos destaques nacionais e importância estratégica tornem-se privados de certos partidos ou estados relegando a estas lideranças políticas a criação de uma rede burocrática capaz de criar uma dependência.

É por isso que alguns Ministérios como Justiça e Relação Exterior são designados pelo critério partidário, quando outros como Educação e Saúde, de natureza burocrática e de caráter mais social, assistencial e que gera uma dependência, são ocupados pelo critério Regional.

---

[100] ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, cit., p. 22.

Por outro lado, é certo que o presidencialismo de coalizão gera uma fragmentação do poder político haja vista que o Presidente a fim de assegurar maioria no Congresso Nacional abre mão de parcela dos cargos políticos para que sejam ocupados por representantes, ora regionais, ora partidários. Essa fragmentação, na medida em que se torna excessiva, transforma a coalizão em um nível de concentração que resulta em dupla situação antagônica[101].

Na proporção em que o alto fracionamento da ocupação dos cargos políticos outorga maioria ao Presidente conferindo-lhe um espaço de liberdade para articulações internas, traduz, por outro lado, caso em que seu partido não possui maioria congressual, dependência aos compromissos diversos partidários e regionais, muitos deles, conflitantes com o projeto de Governo pelo qual foi eleito.

Essa formação em alianças heterogêneas denota uma estratégia insuficiente ou muitas vezes inviáveis sob o ponto de vista de incluir um maior número de participantes representando maior diversidade ideológica inconciliáveis.

São por estas razões que é possível concluir evidentemente que a probabilidade de crises de estabilidade e complexidade de negociações são muito maiores.

E esse é um dos problemas da governabilidade do presidencialismo de coalizão. Aliás, esse sistema pelo qual o presidencialismo brasileiro adentrou possui, inexoravelmente, um grau de instabilidade política e risco excessivo de sustentação, pois se funda no desempenho do Presidente em negociar com as lideranças regionais e partidárias e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados estratégicos os quais nem sempre são explicados e defendidos quando da formação da coalizão, a menos que, de forma extraordinária, o Governo consiga governar sozinho de modo satisfatório para a população o que, de fato, pode ocorrer, porém é bastante improvável.

Ademais, entre outros fatores, a ausência da habilidade de conduzir a coalizão quanto aos projetos e demais interesses partidários e políticos, em muitos casos, que representa a ruína da governabilidade do Presidente da República como aconteceu no processo de impedimento da Ex-Presidente Dilma Rousseff em 31 de agosto de 2016.

Sem coalizão, não há maioria no Congresso, falta governabilidade para aprovação dos projetos do Presidente o que, por sua vez, exacerba o conflito entre o Executivo e o Legislativo.

---

[101] FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova − Revista de Cultura e Política*, n. 44, p. 81-106, 1998.

Segundo o autor da expressão presidencialismo de coalizão, Sérgio Abranches, a formalização de coalizões envolve três momentos típicos:

> Primeiro, a constituição de aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do Governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do Governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de Governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação[102].

Para ele o momento crítico de formação da coalizão se encontra justamente entre o segundo e o terceiro passo, pois há determinantes fundamentais para sua continuidade.

A rigor na estrutura multipartidária em que o Brasil se encontra, com a criação de muitos partidos políticos, com pouca expressão, mas com cadeiras no Legislativo, surge um novo problema à manutenção da estabilidade desse sistema, haja vista que deverá haver perfeita harmonia entre o Executivo e o Legislativo quanto à elaboração do programa de ação e o calendário de negociações para garantir a futura estabilidade.

Nesta estrutura assolada pelo fracionamento partidário, o êxito dessas negociações para minimizar as diferenças ideológicas, se é que verdadeiramente existem, e incentivar os pontos de concordância, é fundamental para o desenvolvimento de um programa que represente a demanda social, econômica e política das quais o país precisa fortalecido por meio de um programa coerente e viável de Governo.

Aqui entram as lideranças partidárias como ferramentas aptas a negociar as medidas contrárias aos interesses dos diversos partidos que fazem parte da coalizão. É preciso ter em foco à necessidade de estabelecer sacrifícios aos interesses partidários e quiçá pessoais com vistas à obtenção da governabilidade e estabilidade da coalizão sem olvidar os interesses coletivos da nação.

Nesse espectro o potencial de conflito é muito grande e exacerba a questão do próprio sistema presidencialista, ou seja, demonstra ausência de controle do Executivo a ponto de ficar vulnerável às tensões estabelecidas nas negociações. A perda da autoridade de manejo nas negociações pode implicar fragmentação do Governo com a instabilidade institucional[103].

---

[102] ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, cit., p. 27-28.

[103] LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório, cit., p. 17-41.

Por outro lado, as divergências no campo ideológico e programático despontam no sentido de comprometer o Governo de coalizão, pois, o grande problema não decorre essencialmente das forças dos não-coalizados, mas diversamente do que se pensa, decorre da força dos coalizados[104]. É com a habilidade destes que se contornam as divisões internas e encontram meios para preencher as lacunas de Governo com opções aceitáveis por todos.

A ausência de harmonia e da habilidade de contornar as crises mais internas do que externas é que cooperam para a ruptura da aliança. Segue-se a ruptura a desautorização do chefe do Executivo, o fim da tolerância, a redução dos espaços de negociação e da autonomia das lideranças político-partidárias acarretando em fragilidade governamental.

A recomposição de uma nova aliança concentrada na mesma figura presidencial já se torna quase uma missão impossível em decorrência dos desgastes à figura do Presidente da República tornando-se cada vez mais difícil manter um Governo estável ante a polarização decorrente de perda política.

Aliás, como defende Wanderley Guilherme dos Santos, isso pode resultar em coalizões secundárias e alianças partidárias com o poder de formarem na verdade em uma coalizão de veto aumentando consideravelmente o risco de uma paralisia do Governo e ruptura da ordem política[105].

É por esta e outras razões descritas neste item que o presidencialismo de coalizão encontra muitas dificuldades no sistema brasileiro vigente haja vista que demanda mecanismos institucionalizados para resolver as disputas interpartidárias internas prejudiciais a esta coalizão.

Assemelha-se à necessidade de instituição de uma arbitragem sob a condução do Presidente da República com habilidade necessária para enfrentar os conflitos do Legislativo e das lideranças partidárias sem perder à governabilidade.

Na proporção em que o Presidente se torna o único ponto de convergências das energias divergentes entre os grupos, sofre, em via de consequência, o desgaste, o dano e a sobrecarga decorrente das disputas, tornando-se o centro de todas as crises.

Isso já não ocorre nos regimes parlamentaristas em que a consequência decorrente do enfraquecimento da aliança é a dissolução do gabinete e a tentativa de recomposição de uma estrutura de Governo; e, ainda assim, se houver fracasso, busca-se por meio das eleições gerais uma nova conexão eleitoral capaz de unir forças.

---

[104] TORRE, Juan Carlos. O encaminhamento político das reformas estruturais. *Lua Nova − Revista de Cultura e Políti*ca, n. 37, p. 57-76, 1996.
[105] SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Sessenta e quatro:* anatomia da crise. São Paulo: Vértice, 1982.

Veja-se que em se tratando de presidencialismo de gabinete a fim de se preservar a autoridade do Presidente da República, resolve-se o impasse com a demissão do ministério.[106]

Porém, no presidencialismo de coalizão, como ocorre no Brasil, é o próprio Presidente quem deverá demitir o ministério e tentar retomar da sua base o apoio necessário para manutenção desta governabilidade. É nesta circunstância de queda do ministério em que o Presidente vive o cenário de maior instabilidade pois deve suportar uma oposição mais robusta justamente no momento em que sua autoridade está moribunda.

Hipótese mais frágil ainda será se houver a ruptura com seu partido político ou ficar sem partido, pois, neste caso, estará fragilizado não apenas em relação à oposição, mas também em relação à confiança de seus aliados.

Veja-se que muito improvavelmente haverá uma grande coalizão em épocas de crise, pois são períodos em que está a provação o poder das instituições e a habilidades dos políticos em contorná-las. Nestas situações sem o apoio popular não há como as lideranças envolver todos os segmentos da sociedade civil para que convirjam na construção de um pacto que garanta estabilidade a coalizão em momentos críticos da história do país[107].

Outra dificuldade do presidencialismo de coalizão verifica-se quando o Presidente resolve se submeter à vontade de seu partido delegando à sua própria autoridade, oportunidade em que esta situação representa um perigo à estabilidade democrática haja vista a precariedade e o alto risco do desequilíbrio.

Ainda, neste cenário e combate, é possível ocorrer o confronto do Presidente com o Congresso Nacional, oportunidade em que, com o fim de reforçar a sua autoridade, muitas vezes com imperialista normalmente prejudicial à democracia, cria um problema de diálogo institucional muito maior capaz de ruir o regime democrático.

A submissão do Congresso Nacional à vontade do Presidente ou a submissão do Presidente à vontade do Congresso representam, em ambos os casos, a subversão do regime democrático e o risco irreversível à coalizão presidencial.

Estas situações demostram com bastante clareza o risco que decorre do sistema presidencialista de coalizão, a fragilidade das negociações e o dilema institucional da instabilidade política.

---

[106] SCHOFIELD, Norman. Stability of coalition governments in Western Europe: 1945-1986. *European Journal of Political Economy*, v. 3, n. 4, p. 555-591, 1987.

[107] ENGELMANN, Frederick C. Perceptions of the great coalition in West Germany, 1966-1969, *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, v. 5, n. 1, p. 28-54, Mar. 1972.

É por essas razões que Sérgio Abranches define que:

> Governos de coalizão têm como requisito funcional indispensável uma instância, com força constitucional, que possa intervir nos momentos de tensão entre o Executivo e o Legislativo, definindo parâmetros políticos para resolução dos impasses e impedindo que as contrariedades políticas de conjuntura levem à ruptura do regime. Por outro lado, este instrumento de regulação e equilíbrio do regime constitucional serve, no presidencialismo de coalizão para reduzir a dependência das instituições ao destino da presidência e evitar que esta se torne as tensões, envolvendo diretamente a autoridade presidencial em todos os conflitos e ameaçando desestabilizá-la em casos de insucesso[108].

Em conclusão ao sistema presidencialista de coalizão, Abranches delineou a situação política brasileira ao mencionar que o Brasil, na forma em que politicamente esta concebido, traduz tendências a alto grau de heterogeneidade estrutural, quer na economia, quer na sociedade, além de fortes disparidades regionais.

Por conta disso, o presidencialismo brasileiro estruturalmente está condicionado a faísca propulsora da instauração de relações conflituosas de interesses em decorrência desse excessivo fracionamento partidário-parlamentar o que provoca à necessidade da formação de Governos fundada em grandes coalizões, de elevada fragmentariedade governamental, o que torna quase que difícil a manutenção da estabilidade.

A rigor, a forte tradição presidencialista e proporcional do sistema eleitoral indica a inviabilidade de consolidação de um regime parlamentarista e aponta para a natural necessidade de admitir à representação dos diversos segmentos da sociedade plural brasileira.

O insuficiente e inadequado quadro institucional do Estado acarreta a inviabilidade para a resolução dos conflitos e justifica a inexistência, hoje, de mecanismos institucionais para a manutenção do equilíbrio constitucional, trazendo, destarte, a instabilidade do presidencialismo de coalizão.

Diversamente como pensa Abranches, Scott Mainwaring diverge de suas opiniões ao definir o sistema de Governo brasileiro, sob o ponto de vista histórico, como um sistema inadequado ao presidencialismo e inadequado à representação proporcional para fins de assegurar a estabilidade democrática.

Assim sustenta Scott Mainwaring:

> Diversas características do sistema eleitoral contribuíram para a formação de um sistema multipartidário fragmentado em que o partido do Presidente quase nunca tem maioria no Congresso. A situação do presidencialismo em minoria permanente leva facilmente a impasses entre o executivo e o legislativo, que resultam em imobilismo político. Devido ao calendário eleitoral rígido do sistema presidencialista, não existem meios institucionais para lidar com essa

---

[108] ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, cit., p. 31.

> situação de Presidentes que não dispõem de sustentação estável no Congresso. O caráter extremamente frouxo dos partidos brasileiros exacerbou esse problema. Quando os Presidentes são populares, políticos de todas as colocações e matizes os apoiam, mas quando perdem popularidade frequentemente encontram dificuldade em encontrar apoio até mesmo em seus próprios partidos. Defecções em períodos de adversidade tornam difícil aos Presidentes implementar medidas coerentes que poderiam redirecionar substancialmente as políticas do Governo — precisamente o que é necessário em tempos de crise. Em suma, a combinação de presidencialismo, um sistema multipartidário fragmentado, e partidos indisciplinados trouxe problemas preocupantes para o sistema político brasileiro. Essa combinação contribui para a instabilidade da democracia e também para a fragilidade crônica dos partidos políticos brasileiros[109].

3.2.2 A influência da medida provisória no presidencialismo de coalizão brasileiro

Como trazido no item anterior, o presidencialismo de coalizão decorre da formação de uma liga de parlamentares, mais ampla que a do partido do Presidente, constituído por congressistas de diversos partidos sendo meio de sustentação para as políticas governamentais do Executivo.

Na constituição da coalizão, há distribuição de pastas importantes do Executivo, incluindo ministérios e secretarias estratégicas, justamente para alcançar o mecanismo do poder de agenda legislativa do Presidente.

O instrumento da coalizão atenua a separação dos poderes na medida em que outorga ao Presidente poder de governabilidade ante a maioria coalizada do Congresso Nacional.

É inegável que o poder de editar medidas provisórias decorre das bases do presidencialismo de coalizão, somando a este o poder de agenda e a governabilidade[110], pontos a serem debatidos no próximo item.

Nessa esteira, o presidencialismo brasileiro multipartidário tenciona para a inércia do Governo resultando em um problema que se destaca, de longe, como um dos maiores encalços para a governabilidade.

A propósito, a coalizão do Executivo com o Congresso Nacional naturalmente não decorre de um sistema de presidencialismo puro, americano, mas, na verdade, uma anormalidade política do sistema para assegurar a mínima governabilidade.

---

[109] MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, n. 28-29, p. 21-74, abr. 1993.

[110] CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 2, p. 187-218, 2002.

Nesse sentido, inclusive, Juan Linz e Arturo Valenzuela reconhecem uma dual divisão da legitimidade popular entre o Executivo e o Legislativo como uma das causas de maiores conflitos entre os poderes afirmando, inclusive, que o exercício de amplos poderes legislativos pela presidência da República é que faz, do sistema de Governo, conflituoso por natureza.

O certo é que a Constituição Federal de 1988 não inseriu qualquer das reformas sustentadas pelos seguidores da engenharia institucional proposta[111].

Em outro rumo, o presidencialismo foi mantido e o plebiscito de 1993 encerrou a possibilidade de adoção do sistema parlamentarista. Da mesma forma, a legislação eleitoral não passou por qualquer alteração de destaque. A questão da proporcionalidade e a lista aberta continuaram a direcionar o processo de conversão de votos em cadeiras legislativas.

Por estas razões, os autores mantiveram a posição de que o fundamento institucional que impõe a razão do funcionamento do sistema político brasileiro não foi modificado e, dessa forma, continuava a mesma de 1946.

Diante disso, era de razoável aguardar um sistema com fortes inclinações à ineficiência, senão a própria paralisia, ou seja, um sistema político em que um Presidente sem forças e destituído de apoio enfrentaria um Legislativo que, embora fragmentado por uma infinidade de partidos políticos, sem disciplina[112] e ideologia montaria uma barreira de obstáculos à estabilidade governamental.

Nesse contexto, o artigo 62 da Constituição atual brasileira trouxe a possibilidade de o Presidente da República editar medidas provisórias em casos de relevância e urgência; pressupostos estes insindicáveis judicialmente por se tratar de ato de natureza eminentemente político.

Essa não-sindicabilidade e o poder de modificar o conteúdo legislativo por meio da medida provisória, ato que depende para a sua formação da vontade única e exclusiva do Presidente da República, constitui instituto de extrema estratégia em poder do Executivo. É da sua promulgação e publicação que, de imediato, se altera, o texto normativo.

Uma vez aprovada, ao verificar a compatibilidade, o Congresso não escolhe o *status quo* anterior, mas ratifica o texto produzido pela promulgação da medida.

Assim a tendência da maioria dos legisladores é converter a medida provisória diante da produção dos efeitos imediatos a fim de não gerar a insegurança jurídica, ainda

---

[111] FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão, cit.

[112] AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 44, n. 2, 2001.

que tenha, para tanto, o poder de regulamentar, por meio do decreto legislativo, as situações jurídicas transitórias decorrentes da edição da medida provisória rejeitada.

Na visão dos autores Shugart e Carey[113], de acordo com o grau dos poderes legislativos conferidos ao Presidente da República, percebe-se incentivos a maior ou a menor para que haja convergência na busca da cooperação do Legislativo. Isto é, quando os Presidentes não são contemplados com amplos poderes legislativos, são forçados a procurar a cooperação do Legislativo para obtenção da aprovação dos projetos de interesse do Governo, pois, de antemão, sabe que não tem oportunidade de governar senão dessa forma.

Nos sistemas em que o Presidente desponta de amplos poderes legislativos, como é o caso da lei delegada e da medida provisória, no Brasil, sabe que tem maiores oportunidades de impor, unilateralmente, a sua vontade e a sua agenda com muito menor incentivo a negociar acordos com o Legislativo[114].

Nestes casos, caso o Legislativo mobilize uma oposição política fundada, o resultado mais certeiro será o conflito antecedido por Linz[115].

Na visão mais objetiva dos poderes legislativos do Presidente, no presidencialismo de coalizão, estes não devem ser enxergados unicamente como instrumentos para vencer oposições já que ocupam espaço destinado aos parlamentares afinal compete a estes o dever de legislar para a nação.

A outorga desenfreada de outros poderes legislativos para o Presidente pode contribuir para esvaziar o Poder Legislativo comprometendo até a questão do equilíbrio desses poderes. Ademais, amplia, de forma desmedida, a capacidade para o Presidente definir a agenda de trabalhos legislativos e, desta forma, forçar, por outro lado, os parlamentares para a cooperação ou para a relação conflituosa.

George C. Edwards III coaduna com a mesma razão exposta pelos autores Shugart e Carey ao defender que o incremento de instrumentos legislativos para o Presidente aumenta a relação conflituosa pois afirma:

> Um ambiente favorável torna alguns recursos potenciais menos eficazes que outros. Se um Presidente é habilidoso na atividade de barganha, mas goza de ampla maioria de apoio no Congresso, ele terá menos necessidade de barganhar. De modo semelhante, habilidades legislativas serão menos úteis se o Presidente

---

[113] SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. *Presidents and assemblies*: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
[114] SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. *Presidents and assemblies*: constitutional design and electoral dynamics, cit., p. 165.
[115] LINZ Juan J.; VALENZUELA Arturo (eds.). *The failure of presidential democracy*: the case of Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. v. 2, p. 16.

> se esforçar em mover a opinião pública para convencimento do Congresso, do que se estivesse ele lidando diretamente com os legisladores[116].

Na discordância, o autor Jon R. Bond e Richard Fleisher divergem quanto à necessária situação conflituosa decorrente da utilização dos instrumentos legislativos pelo Presidente. Sustenta os autores que no sistema presencial e de separação dos poderes norte-americanos, o sucesso de problemas depende, em grande parte, do sucesso na arena legislativa, no seu bom relacionamento com o Congresso, independente do uso ou não dos mecanismos legislativo pelo Executivo[117].

Como mecanismo de agenda, a medida provisória é um excepcional instrumento do Presidente da República pelo fato de poder editá-la e, instantaneamente, fazer surgir um sistema legal novo vigente no país modificando a legislação anterior vigente sobre o assunto.

A medida provisória pode ser utilizada como verdadeiro instrumento político pois interfere na realidade brasileira imediatamente transformando o mundo jurídico. É, inclusive, nesse sentido que Timothy J. Power descreve três efeitos políticos[118].

O primeiro efeito se trata da tendência de cada Presidente, independente do partido que seja, governar sob a égide das medidas provisórias justamente para viabilizar suas metas de Governo quando o apoio congressual é fraco.

O segundo faz menção à tradição de que o Executivo adota comportamento ativo ao editar a medida provisória enquanto o Legislativo, de forma passiva, analisa a sua relevância e pertinência após a sua edição e produção dos seus efeitos. Neste caso a função iniciativa de modificação da legislação competiu ao Executivo enquanto a função de revisor outorgou-se ao Legislativo.

---

[116] EDWARDS, George C. *At the margins*: presidential leadership of congress. Binghamton: Yale University Press, 1990, p. 218.

[117] BOND, Jon R.; FLEISHER, Richard. *The president in the legislative arena*. Chicago: The University of Chicago Press, 1990, p. 235. Os autores defendem que a capacidade do Poder Executivo de manobrar a legislação por meio do Congresso tornou-se a medida do sucesso ou fracasso presidencial. Embora o vencedor das batalhas legislativas seja frequentemente discernível, cresce o debate sobre como tais vitórias são alcançadas. Há o distanciamento da preocupação com a influência presidencial que dominou as pesquisas sobre relações presidencialistas-congressionais nos últimos trinta anos. Voltando à teoria democrática, insistem que é de vital importância entender as condições sob as quais o Poder Executivo prevalece, independentemente da fonte desse sucesso. A pesquisa demonstra que o grau de cooperação entre os dois ramos está muito mais sistematicamente ligado à composição partidária e ideológica do Congresso do que à capacidade de barganha do Presidente e sua popularidade. Assim, a composição do Congresso herdada pelo Presidente é o determinante mais significativo do sucesso ou fracasso do Poder Executivo.

[118] POWER, Timothy J. The pen is mightier than the congress: presidential decree power in Brazil. In: CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. (eds.). *Executive decree authority*. New York: Cambridge University Press, 1998, p. 223-225.

O terceiro efeito, por fim, é de que a medida provisória por ser vigente imediatamente após a sua publicação já modifica as políticas públicas sem que houvesse discussão antecedente a respeito.

As discussões são realizadas a posteriori, após a sua implementação, o que, por sua vez, significa dizer que a reação do Congresso para com tal política é determinada por uma análise dos pontos positivos ou negativos posteriores, ou seja, após a produção dos seus efeitos.

Veja-se que não ocorre debates anteriores e, portanto, não há discussão da sociedade civil acerca das modificações a serem introduzidas no ordenamento jurídico, em especial, nas políticas públicas destinadas aos diversos segmentos da sociedade civil, mas análise de seu mundo real e efeitos em tempo real desde o seu implemento pela medida provisória.

A decisão do Congresso sobre a ratificação ou derrubada da medida provisória não ocorre em razão da implementação da política pública em primeiro lugar, mas, diversamente, pela base da análise dos custos e benefícios de seu afastamento uma vez que já está em vigor[119].

É por isso que o poder de agenda do Presidente está em crescente evolução na medida em que utiliza o instrumento da medida provisória para implementar, de maneira imediata e eficaz, um novo tratamento de temas importantes para seu Governo.

Cabe ao Congresso reanalisar a medida após a sua vigência e produção de efeitos. A propósito, a medida conclui para viabilização da coalizão necessária para o desenvolvimento do plano estratégico de governabilidade.

A respeito disso, o Presidente pode se utilizar de tal instrumento não apenas para impor a sua vontade ao Parlamento, mas negociar uma possível coalizão momentânea e pontual sobre determinadas questões de interesse nacional.

Esse, a título de exemplo, foi o caso do bloqueio dos cruzados em que o Presidente Fernando Collor de Melo utilizou a medida provisória como instrumento de efetivação sem que houvesse pronunciamento antecedente do Congresso, pois detinha apenas o apoio da minoria congressual. Caso Congresso em ato de revisão revertesse a medida, inexoravelmente ocorreria a fluência monetária capaz de levar a hiperinflação e ao colapso

---

[119] POWER, Timothy J. The pen is mightier than the congress: presidential decree power in Brazil, cit., p. 225.

do sistema financeiro-econômico da época, ante a ruptura da confiança popular no próprio sistema bancário[120].

Ora, embora o Congresso não desejasse a aprovação publicamente, teve que aceitar a medida presidencial, por meio da aprovação, uma vez que os efeitos da sua rejeição causariam muito mais devastação no cenário nacional do que a sua aprovação.

Destaca-se, outro ponto importante da medida provisória para um Governo coalizado, é de que entre o intervalo de publicação da nova ordem legal e sua aprovação ou rejeição pelo Congresso, o que compreende sessenta dias, surge a oportunidade de o Congresso ouvir os grupos sociais envolvidos para saber se o objeto da medida atende às necessidades do país.

Nesse intervalo, surgem as possíveis reclamações destes seguimentos sociais que, além de constituírem um importante mecanismo eficiente e de baixo custo de controle dos insindicáveis pressupostos da medida – relevância e urgência – balizam, sob o ponto de vista técnico, o impacto social, econômico e jurídico da decisão governamental.

Aliás a insindicabilidade dos pressupostos da medida provisória acaba por outorgar ao Executivo um grande poder de agenda presidencial capaz de, com o uso frequente e normal, ser interessante ao próprio Parlamento na formação da coalizão[121].

Dessa forma, a harmonia entre o Congresso Nacional e a edição de numerosas medidas provisórias contribuem para o fortalecimento da coalizão entre o Executivo e o Legislativo.

Ocorre, entretanto, que embora seja o Presidente o autor das medidas provisórias, competirá ao Congresso a participação efetiva nas escolhas governamentais mensurando os efeitos positivos e negativos de sua edição.

É claro que antes de sua aprovação ou rejeição pelo Congresso, compete a este, por meio de emendas à própria medida provisória, alterá-las com propostas substitutivas, aditivas ou supressivas do próprio texto, oportunidade em que constituirá em um projeto de lei em conversão, submetido a ambas as casas e com discussão exauriente. E é exatamente nesse momento em que se põe a mesa de discussão o Governo e o Congresso Nacional

---

[120] CARVALHO, Carlos Eduardo Ferreira de. *Bloqueio da liquidez e estabilização*: o fracasso do Plano Collor. 1996. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1996. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/ handle/REPOSIP/285834>. Acesso em: 04 abr. 2019.

[121] TAFNER, Paulo; AMORIM NETO, Octavio. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle das medidas provisórias. *Dados − Revista de Ciências Sociais*, v. 45, p. 5-38, 2002.

para que, então, alcancem o consenso tradutor na própria governabilidade do sistema presidencialista de coalizão[122].

3.2.3 Poder de agenda e governabilidade

O Presidente não governa sozinho; depende de conjugação de forças do Congresso Nacional necessárias para formar a governabilidade e garantir a aprovação de seus atos e planos governamentais.

Assumir posições políticas e manter a base parlamentar requer, como será analisado no item 3.2.2, uma habilidade pessoal como líder partidário, além de uma boa aprovação do Presidente aos olhos do público e habilidades legislativas do Presidente.

Esses fatores somados ao poder de agenda contribuem para a formação de uma governabilidade duradoura e necessária à manutenção do apoio do Presidente para obtenção das reformas importantes para seu Governo.

A rigor, o poder de agenda decorre dessa conjugação de forças políticas executivas e legislativas, suas vontades e posicionamentos, sendo equivocadamente imaginá-lo, ainda que a sistemática constitucional favoreça o executivo, apenas dele dependente.

Isso representa dizer que o poder de agenda consiste em definir não somente quais as propostas legislativas serão apresentadas no Congresso Nacional, mas principalmente quando serão.

Dessa forma, as faculdades legislativas do Presidente são determinantes de seu funcionamento já que se trata de meios que servem à influência do processo legislativo[123].

Nesse sentido, Figueiredo e Limongi assim definem:

> O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o Presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente. A nosso ver, os efeitos dos poderes legislativos determinam o poder de agenda do chefe do Executivo, entendendo-se por agenda a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão. Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de

---

[122] SAMPAIO, Marco Aurélio. *A medida provisória no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 169-171.

[123] FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, cit., p. 23.

> influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação[124].

Veja-se que se o Presidente detém amplos poderes legislativos é ele, ao final, o verdadeiro possuidor da prerrogativa de estabelecer as regras e a agenda de trabalho legislativo e, dessa maneira, direcionar os parlamentares à cooperação.

Detém também recursos não-legislativos decorrentes do controle que exerce sobre os cargos e funções do Governo, porém, antes de ofertá-los para a formação da coalizão, consulta o seu partido acerca da real necessidade estratégica de se manter algum ministério sobre seu controle.

Por isso que neste sistema de presidencialismo de coalizão é natural que as chances de conflito entre Legislativo e Executivo dependem da distribuição de cadeiras no Legislativo pelos diferentes partidos.

Imaginando um cenário extremamente positivo, o Presidente que controla um partido político disciplinado e que detém a maioria dos assentos legislativos não se espera que encontre obstáculos à aprovação de sua agenda político-legislativa.

Há, ainda, o caso de o Presidente e o Legislativo dividirem uma mesma agenda e, diante disso, reduzirem as diferenças entre o Parlamento e o executivo.

Um Presidente com apoio de um partido político disciplinado que controle a maioria das cadeiras no Legislativo é difícil de se ver na história do presidencialismo brasileiro, especialmente porque tem se buscado um esforço considerável de mecanismo institucional para buscar medidas que produzam uma disciplina partidária e contribuam para a redução do número de partidos[125].

---

[124] FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, cit., p. 23.

[125] "O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) que instituem a chamada 'cláusula de barreira'. A decisão unânime foi tomada no julgamento conjunto de duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs 1351 e 1354), ajuizadas, respectivamente, pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e pelo Partido Socialista Cristão (PSC). A cláusula de barreira, que seria aplicada a partir do ano de 2007, restringia o direito ao funcionamento parlamentar, o acesso ao horário gratuito de rádio e televisão e a distribuição dos recursos do Fundo Partidário. Os partidos sustentaram, com base no princípio da liberdade e da autonomia partidária, que uma lei ordinária não poderia estabelecer tais limites ou condições restritivas, submetendo os partidos a um tratamento desigual. Alegaram, em síntese, que a submissão do funcionamento parlamentar, ao desempenho de seu partido no período eleitoral, violava o artigo 17, caput e parágrafo 1º da Constituição Federal. Segundo o primeiro dispositivo (art. 17, caput da CF/1988), é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos. Já o segundo (parágrafo 1º do art. 17) prevê que é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. O Ministro Marco Aurélio afirmou, inicialmente, que a discussão básica está na harmonia do artigo 13 da Lei dos Partidos Políticos com

Desse contexto, dois pontos se destacam: o primeiro se relaciona à questão da disciplina partidária, enquanto o segundo diz respeito acerca da possibilidade de o chefe do Executivo ser mantido pelas coalizões partidárias.

De acordo com Linz[126], a possibilidade de o Presidente da República ser apoiado por uma maioria congressual onde está presente a fragmentariedade parlamentar é a consequente redução significativa dos partidos políticos de modo a fomentar tal realidade; isso, ademais, contribuiria para o fim dos Presidentes dependentes das coalizões partidárias[127].

---

a Constituição Federal. Segundo ele, os demais dispositivos atacados são alcançados pelo critério da consequência, por arrastamento. Após citar as consequências que a cláusula de barreira teria a partir de 2007, o relator destacou que, dos 29 partidos existentes hoje no país, apenas sete alcançariam os requisitos previstos na legislação. Afirmou que em síntese, a prevalecer, sob o ângulo da constitucionalidade, o disposto no artigo 13 da Lei 9.096/95, somente esses partidos terão funcionamento parlamentar, participarão do rateio de cem por cento do saldo do fundo partidário, gozarão, em cada semestre e em cadeias nacional e estadual, de espaço de vinte minutos para a propaganda eleitoral e desfrutarão de inserções, por semestre e também em redes nacional e estadual, de trinta segundos ou um minuto, totalizando oitenta minutos no ano, afirmou o Ministro Marco Aurélio. Continuou: os demais ficarão à míngua, vale dizer, não contarão com o funcionamento parlamentar, dividirão, com todos os demais partidos registrados junto ao Tribunal Superior Eleitoral, a percentagem de um por cento do fundo partidário e, no tocante à propaganda partidária, terão, por semestre, apenas dois minutos restritos à cadeia nacional. O Ministro-relator fez uma reconstituição legal sobre o nascimento da cláusula de barreira, que, pela primeira vez, surgiu na Constituição outorgada de 1967. A norma, sobre a qual recebeu várias emendas, não adquiriu caráter constitucional a partir de 1988, com a Carta Magna. A regra voltou a valer, em 1995, com a Lei 9.096. Concluiu dizendo: está-se a ver que o disposto no artigo 13 da Lei 9.096/95 veio a mitigar o que garantido aos partidos políticos pela Constituição Federal, asfixiando-os sobremaneira, a ponto de alijá-los do campo político, com isso ferindo de morte, sob o ângulo político-ideológico, certos segmentos, certa parcela de brasileiros, declarou: e tudo ocorreu a partir da óptica da sempre ilustre maioria. O Ministro Marco Aurélio votou pela declaração da inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei 9.096/95: a) do artigo 13; b) no caput do artigo 41 a expressão 'obedecendo aos seguintes critérios'; c) incisos I e II do artigo 41; d) do artigo 48; e) da expressão 'que atenda ao disposto no artigo 13', no artigo 49; f) incisos I e II do artigo 49; g) dar ao caput dos artigos 56 e 57 interpretação que elimina qualquer limitação temporal; h) no inciso II, do artigo 57, a expressão 'no artigo 13'. O Plenário julgou ainda improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do inciso II, do artigo 56, da Lei 9.096/95." Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=68591>. Acesso em: 09 abr. 2019.

[126] LINZ, Juan J. The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990. Disponível em: <https://scholar.harvard.edu/levitsky/files/1.1linz.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2019.

[127] "Foi nesse propósito que o Congresso Nacional resolveu dar efetividade à redução dos partidos políticos nacionais, poucos expressivos, mas que recebiam tempo de televisão e recursos do fundo eleitoral e barganhavam com tais moedas. Atualmente encontra-se em vigor a chamada cláusula de desempenho instituída pela Emenda Constitucional nº 97 de 2017 que criou novas exigências para que os partidos políticos tenham acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo gratuito para propaganda no rádio e na TV. A distribuição do fundo partidário entre as legendas segue o disposto na Lei 9.096/95, ou seja, 5% vão para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso a esses recursos e 95% são distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. No entanto, a Emenda Constitucional 97/17 estabeleceu que a cláusula de desempenho será progressiva e o resultado das eleições deste ano vão impactar nesse cálculo. A partir de 2019, só terão acesso a esses benefícios os partidos que conseguirem, nas eleições deste ano, pelo menos 1,5% dos votos para a Câmara, distribuídos em 9 estados e com mínimo de 1% dos votos em cada um deles. Esses percentuais sobem gradativamente até 2031, quando serão exigidos 3% dos votos válidos para a Câmara, distribuídos em 9 estados e com 2% dos votos válidos em cada um deles, na eleição de 2030. Mesmo que não atinjam esses índices, os partidos poderão se beneficiar se elegerem, por exemplo, 9 deputados em 9 estados, na eleição deste ano, ou 15 deputados em 9 estados, na eleição de 2030. Ao longo do tempo, haverá redução proporcional dos partidos políticos o que, em muito, contribuirá para a depuração do sistema político-

É claro que a hipótese da disciplina partidária é item precedente àquela que toca à coalizão partidária. Somente é viável imaginar na possibilidade de Governo de coalizão quando se questiona em partidos capazes de agir com tal propósito.

A rigor, a legislação brasileira, quando se reporta ao processo legislativo, foi bastante generosa na figura dos líderes partidários necessários para formar a coalizão com o Executivo.

Nesse sentido, os líderes partidários devem indicar os membros das comissões, requererem urgência e apresentarem emendas ao orçamento, pois o processo legislativo exige cada vez mais a atuação destes. A propósito, deputados isolados e aqueles não vinculados às lideranças estão fadados ao esquecimento, pois deixando de integrar comissões e participar ativamente na vida legislativa, não ganham visibilidade.

É por isso que a lealdade garante acesso a tais comissões o que confere, por outro lado, prestígio, visibilidade e possibilidade de obtenção de recursos políticos e financeiros.

Esse arranjo institucional estrutura o funcionamento das relações entre o Executivo e o Legislativo pela racionalidade das coalizões sob o comando do Presidente. E isso ocorre pela ampliação do poder de agenda do Presidente e pela criação de mecanismos que asseguram a disciplina partidária[128].

Como mecanismos que asseguram parcela do poder de agenda do Presidente está a medida provisória, instrumento capaz de outorgar possibilidades legislativas independentes ao Executivo.

Anotam-se, igualmente, a iniciativa legislativa para projetos de leis e emendas constitucionais, a possibilidade de convocar o Parlamento extraordinariamente, o pedido de

---

partidário, reduzindo a relevância das legendas de aluguel, induzindo a reunião de pequenos partidos representantes de mesma identidade ideológica assegurando, ao final, uma maior governabilidade presidencial. Isso é necessário porque o modelo de presidencialismo brasileiro efetivamente assegura ao Presidente poderes imperiais. Poderes imperiais porque tem capacidade de dominar a agenda política de governo, retirar temas da pauta, vetar, produzir atos normativos independentemente de autorização legislativa, como é o caso da medida provisória, e, ainda, direcionar e aprovar maioria de suas propostas no Congresso Nacional." SCHIER, Paulo Ricardo. *Presidencialismo de coalizão*. Contexto, formação e elementos na democracia brasileira. Curitiba: Juruá. Curitiba, 2017, p. 98.

O Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB) ajuizou ao Supremo Tribunal Federal ação direta de inconstitucionalidade contra a Emenda Constitucional n. 97/2017, que proibiu as coligações partidárias nas eleições proporcionais e estabeleceu medidas para o acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão. Trata-se da ADI n. 6.063, cujo o relator é o Ministro Celso de Mello, pendente ainda de julgamento. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5623961>. Acesso em: 09 abr. 2019.

[128] SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados − Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 239-243, 2002.

urgência constitucional, o poder de editar atos com força de lei e as leis orçamentárias; destacados arranjos instrumentais de aprovação da agenda de Governo[129].

Corroborando ao poder de agenda presidencial, a disciplina partidária exigida para a consolidação da coalizão é obtida por meio da centralização dos trabalhos legislativos; o voto de liderança; o fenômeno da transferência de votos por aqueles que obtiveram menos em favor dos líderes mais votados; regras específicas de fidelidade partidária; mandato do partido e não do eleito; poder regimental da liderança partidária para indicar os membros da comissão; regulamento do uso do poder da palavra; disciplina do colégio de líderes; minimização do poder das comissões por meio do pedido de urgência e de urgência urgentíssima; possibilidade de negativa de acesso à lista eleitoral para concorrer no pleito, na fase das convenções partidárias; não repasse de verbas ao fundo partidário para as campanhas individuais de rebeldes; baixa autonomia do Parlamento na propositura de políticas públicas – tal medida, por fim, se mostra bastante suficiente para tornar os parlamentares disciplinados e incentivá-los a ingressar na coalizão, pois do contrário não obterão recursos e sucesso.

A força do Presidente da República no domínio da agenda e a força das lideranças partidárias em relação aos seus integrantes diminui a possibilidade de vitória ou de atuações exitosas de parlamentares rebeldes ou que atuam individualmente.

A distribuição do poder no Congresso Nacional leva os parlamentares a agirem em bloco, por meio de seus partidos políticos. Se não fosse assim, não conseguiriam aprovar propostas ou apresentar emendas legislativas, assim como liberação de recursos orçamentários para os seus projetos[130].

No presidencialismo brasileiro, vê-se com sobra que o interesse e controle da coalizão é do Presidente, ao passo que, no sistema parlamentarista, tal tarefa compete ao próprio Parlamento.

É por isso que a capacidade do Governo em definir a sua agenda ocorre quando identifica os problemas da sociedade, como a capacidade de mobilização dos meios e recursos necessários; logo é possível concluir que a agenda e a governabilidade caminham no mesmo sentido.

---

[129] OLIVEIRA JÚNIOR, Renato Souza. *Poder de agenda no presidencialismo*: os poderes legislativos do Executivo na tradição sul-americana, com ênfase no Brasil, como instrumentos de aprovação da agenda de governo. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito). Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília, 2010.

[130] PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados − Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

A propósito, nada disso se concretiza se o executivo se mantiver isolado. Quanto mais participação democrática houver no processo de formulação da agenda, haverá muito mais a participação dos diversos atores políticos para a formação da governabilidade.

São estas as razões pelas quais a coalizão entre o executivo e o legislativo, como principais agentes da atividade governamental, produz agenda e governabilidade democrática estável capaz de sustentar um Governo e acalmar os anseios sociais. Ademais, se esta coalizão for ampla e forte o suficiente, será poderosa o suficiente para formular a agenda, com tranquilidade governamental, nos limites econômicos do Estado[131].

3.2.4 Formação dos gabinetes

O Governo é um grupo de políticos partidários escolhidos entre os membros de um partido ou grupo partidário que tem a maioria ou pode assegurar uma maioria no Congresso Nacional. Por meio desta técnica, é possível assegurar operações integradas, em coalizão, entre o Legislativo e o Executivo.

O espaço de escolha é limitado pelas condições políticas. Embora o Poder Executivo esteja concentrado na figura do Presidente da República, é impossível e inviável que este seja capaz de cuidar de todas as atividades isoladamente.

A forma política pela qual o Presidente da República resolve montar o seu gabinete revela, para a classe política, uma inclinação acerca dos interesses sensíveis ao Governo e quais aqueles ficarão excluídos dos centros de decisão. Por isso que o processo de formação do gabinete pode comprometer a estabilidade da relação do Executivo e Legislativo.

A fim de viabilizar a gestão governamental, os Presidentes delegam autoridades aos Ministros a fim de resolver problemas importantes para a coordenação das atividades, entre elas, execução das políticas públicas de Governo, integração dos diferentes departamentos administrativos do Governo e obtenção de apoio político, especialmente, da legislatura. A isto se dá o nome de gabinete ministerial.

Conforme Octavio Amorim Neto:

> O termo gabinete ministerial refere-se ao conjunto de Ministros de estado ou conjunto de assessores nomeados pelo Presidente que possuem status ministerial

---

[131] SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituinte. *Dados − Revista de Ciências Sociais*, n. 40, n. 3, p. 344, 1997.

> – tal definição não implica necessariamente em responsabilidade ministerial perante o Parlamento ou na existência de Governo colegiado[132].

O processo de escolha de um Ministro se destaca tão importante porque este age como delegado dos poderes presidenciais e retrata o jogo político entre o Presidente e os partidos políticos. Deste jogo, dois critérios para a escolha do Ministro se destacam: os de natureza partidária e os de natureza não-partidária.

Dentre os não-partidários, existem três categorias: 1º Ministros ligados por laços pessoais de lealdade ao Presidente; 2º Ministros técnicos, nomeados por possuírem conhecimento especializado em alguma área da administração pública; e 3º representantes de determinados grupos de interesses.

Quando o critério utilizado para a nomeação do Ministro é partidário, há algumas considerações necessárias a serem realizadas.

Com efeito, se não houver nenhum acordo com os partidos, haverá um gabinete de cooptação, ao passo que havendo acordo com um partido, gabinete unipartidário e, por fim, acordo com mais de um partido, gabinete de coalizão.

Se o critério elegido for não partidário para a nomeação do Ministro, se não houver nenhum acordo com os partidos, haverá um gabinete apartidário, ao passo que havendo acordo com um partido ou com mais de um partido, logicamente será impossível a formação do gabinete[133].

Por isso que, na coalizão, Martz asseverava que diante da ausência do voto de confiança, presente no sistema parlamentarista, os partidos políticos, diante de um gabinete desta natureza, detêm muito menos instrumentos para condicionar o chefe do Executivo do que no sistema parlamentarista. Ademais aduz que um gabinete presidencial de coalizão é voltado para um robusto relacionamento entre Presidente e os partidos que o integram de modo que resulta na redução da autonomia presidencial em relação àqueles[134].

Está, presente, portanto, a importância do processo de formação do gabinete. A depender da forma como o presidencialismo brasileiro irá se moldar, o processo de formação do gabinete pode resultar em quatro concepções diferentes, com diversos efeitos práticos e de governabilidade.

---

[132] AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão *versus* cooptação. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 10, nov. 1994.
[133] AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão *versus* cooptação, cit., p. 14-16.
[134] MARTZ, John D. The venezuelan presidencial system. In: DIBACCO, Thomas V. (org.). *Presidencial power in Latin American politics*. New York: Praeger Publishers, 1977.

A propósito, vê-se na conjugação de um acordo único entre o Presidente e seu partido, um gabinete unipartidário, o qual, sem maioria no Congresso Nacional, a governabilidade resta prejudicada.

A exemplo, se um Presidente não dispõe de condições para negociar com os partidos a composição de seu gabinete e só nomeie Ministros que lhe devam exclusividade lealdade pessoal pode encontrar sérias e irremediáveis dificuldades para aprovação de seus projetos pelo Legislativo.

Isso, a rigor, já não ocorre no sistema parlamentarista, posto que o gabinete se confunde com o próprio Executivo. Enquanto o Primeiro Ministro tenha poderes mais formais e destaque político que outros membros do gabinete, encontra-se, porém, sempre limitado pelo caráter colegiado do processo decisório dentro do seu gabinete e pela responsabilidade coletiva pessoal perante o Parlamento[135].

Por outro lado, a combinação multipartidária pode contribuir para estabelecer uma governabilidade inicial, já que a definição de postos Ministeriais acaba por se tornar o único mecanismo posto à disposição de um Presidente para tornar confiável a proposta de um acordo com partidos a respeito da formação do seu gabinete[136].

É exatamente nesse sentido que entra as qualidades do Ministro partidário nomeado, o qual deve ser apto para assegurar um corpo de subordinados capaz de garantir a colaboração do Congresso Nacional.

No presidencialismo brasileiro, se um partido tem maioria no Congresso Nacional, nenhum Governo que busque viabilidade política pode ser formado sem o seu apoio e, se ele tem um líder reconhecido, esse líder deve, em regra, compor ou indicar as pastas mais importantes do Governo como Justiça, Saúde, Educação, Economia e Casa Civil.

Deve, a propósito, esse líder constituir o elo de ligação com o Legislativo. Deve ser ocupado por pessoa da própria casa legislativa, habilidosa, com responsabilidade sobre seus colegas e disposta a negociar com seus pares e justificar sua política perante o Parlamento.

Em que pese o sistema ser presidencialista, esse líder do Governo se equipara, na função de negociador, ao Primeiro Ministro do sistema parlamentarista.

A escolha pelo Presidente da República depende necessariamente da distribuição dos partidos no Parlamento.

---

[135] LIJPHART, Arend. *Democracies:* patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries. New Haven: Yale University Press, 1984.

[136] LAVER, Michael; SCHOFIELD, Norman. *Multiparty government*: the politics of coalition in Europe. New York: Oxford University Press, 1990.

Competirá a ele assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e na integração das ações governamentais; na verificação prévia da constitucionalidade e da legalidade dos atos presidenciais; na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais; na avaliação e no monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal; na coordenação política do Governo federal e na condução do relacionamento do Governo federal com o Congresso Nacional e com os partidos políticos, além de publicar e preservar os atos oficiais[137].

Entre as atribuições das quais derivam da medida provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019, convertida na lei nº 13.844/2019[138], a que se destaca com real importância para o desenvolvimento do sistema presidencialista brasileiro de coalizão é a coordenação política do Governo federal e a condução do relacionamento deste com o Congresso Nacional e com os partidos políticos.

Assim o Executivo procura, na organização de seu gabinete de Ministros, distribuir as pastas conforme a relevância do apoio político que detém no Congresso Nacional, do partido que faz parte da coalizão[139].

Destaca-se, aqui, que a nomeação e exoneração destes Ministros de Estado não depende de qualquer manifestação prévia do Poder Legislativo, como, de fato, ocorre nos Estados Unidos.

Na República Americana, o Presidente para a formação do seu gabinete depende de aprovação do Congresso Nacional para as indicações que fizer. Se houver veto, não poderá indicar o Ministro escolhido[140].

No Presidencialismo brasileiro a escolha é livre para o Presidente da República, entretanto, a composição do gabinete por meio do preenchimento de pessoas ligadas aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional assegura uma coalizão ampla na medida em que possibilita a qualquer partido participar. E essa amplitude da coalizão,

---

[137] BRASIL. Medida Provisória n. 2.049-23, de 27 de setembro de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/2049-23.htm>. Acesso em: 1° jul. 2020.

[138] BRASIL. Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm>. Acesso em: 09 jan. 2020. Foi convertida na Lei n. 13.844/2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm>. Acesso em: 09 jan. 2020.

[139] AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão *versus* cooptação, cit.

[140] WULWICK, Richard P.; MACCHIAROLA, Frank J. Congressional interference with the president's power to appoint. Stetson Law Review, v. XXIV, 1995. Disponível em: <https://www.stetson.edu/law/lawreview/media/congressional-interference-with-the-presidents-power-to-appoint-24-3.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.

por outro lado, permite que esses partidos políticos ocupem espaços governamentais por meio do preenchimento das pastas.

Essa forma dá sustentabilidade ao projeto inicial do Governo a fim de obter as aprovações necessárias para as reformas que pretende iniciar no seu Governo. Ademais, garante a fidelidade dos parlamentares às votações no Congresso enquanto permanecer o apoio.

Esse é o ponto de aproximação entre o sistema presidencialista de coalizão com o sistema parlamentarista, porquanto os Presidentes, em ambos os sistemas, delineiam o Governo de forma bastante semelhante como é o gabinete de Governo do primeiro Ministro nestes sistemas multipartidários.

Distribuem ministérios aos partidos e formam uma coalizão que deve assegurar os votos suficientes no Legislativo para manter a maioria.

Nessas negociações há trocas de interesses os quais muitas vezes se confundem entre interesses legítimos públicos com interesses privados.

Tal medida se faz indispensável na proporção em que, nos sistemas multipartidários, a baixa frequência de eleições que resultem um partido com maioria absoluta, compromete a estabilidade do Governo e a própria formação de uma coalizão de partidos em torno de alguma fórmula de patilha do poder.

A rigor, o multipartidarismo não implica apenas maior fragmentação do sistema político, mas também maior heterogeneidade ideológica e esse é o fator de complicação à formação e à estabilidade do Governo[141].

Diverso disso, tem-se o presidencialismo de cooptação em que a nomeação de Ministros partidários não tem qualquer elo de ligação com o respectivo partido, mas decorre de compromissos pessoais para com o Presidente.

Esse gabinete de cooptação sinaliza a vontade do Presidente em manter um contato longínquo com os partidos, o bastante para que possa haver alguma cooperação entre ambos, mas sem que isso implique grande redução do poder do chefe do Executivo em relação a todos, inclusive, os partidos não aliados.

Às vezes, aos olhares do público, essas alianças formadas implicam descumprimento de promessas de campanhas e incompatibilidades ideológicas. Entretanto, para a sobrevivência da governabilidade do sistema brasileiro atual é indispensável que no jogo político haja conciliação mínima entre interesses que, antes eram intransigíveis, para

---

[141] DODD, Lawrence. *Coalitions in parliamentary government*. Princeton: Princeton University Press, 1976.

que possa haver a governabilidade. Aliás atribui-se o descontentamento do povo à luz dessas transações à falta de conhecimento de como o jogo político ocorre para com os eleitorados[142].

Nessa linha, Octavio Amorim Neto afirma que:

> Apesar de vivemos sob o regime presidencialista, o fenômeno do multipartidarismo aproxima, em certo sentido, a experiência política brasileira de certos aspectos de alguns regimes parlamentaristas, em função da necessidade de formação de alianças interpartidárias para o exercício do Governo[143].

Dessa forma, quando maior é a aproximação do gabinete presidencial com os partidos, menor, em contrapartida, será sua autonomia em relação a estes.

Sendo assim, sob o ponto de vista de autonomia presidencial, é possível traçar uma escala de limitação de acordo com a formação do seu gabinete.

Nesta escala, situa-se com maior limitação aos poderes autônomos do Presidente o gabinete de coalizão, seguindo-se do gabinete unipartidário, do gabinete de cooptação e, com mais autonomia, o gabinete apartidário, onde são ocupados exclusivamente pelos critérios técnicos ou por vínculos pessoais de amizade ou, finalmente, por representantes de interesses de determinados grupos.

3.3 Necessidade de reestruturação do sistema de Governo brasileiro

A ideia da separação de poderes se baseia formalmente na divisão estrita das funções que competem ao Executivo e ao Legislativo consistentes em administrar o pais e criar leis capazes de permitir a sua aplicação, respectivamente.

Essa doutrina que, na verdade, defende o equilíbrio entre os poderes destina-se precipuamente a controlar o exercício arbitrário e a invasão do poder por parte de algum deles[144].

Em alguns momentos políticos esse equilíbrio se comporta de forma a tencionar essa relação de modo que a separação dos poderes constitui uma forma de travar a concentração e inibir o conflito.

---

[142] MENEGUELLO, Raquel. *Partidos e governo no Brasil contemporâneo (1985-1987).* 1996. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1996, p. 36. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/281047/1/Meneguello_Rachel_D.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.

[143] AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão *versus* cooptação, cit., p. 3.

[144] ROSTOW, Eugene. President, prime minister or constitutional monarch? *American Journal of International Law*, v. 83, ano 4, p. 740-749, 1989. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2203362?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 22 jul 2020.

É por isso que a distribuição das funções se mostra indispensável para garantir a manutenção de um Estado ponderado com balanceamento dos direitos.

Nesse sentido para o presidencialismo brasileiro não é diferente.

Com efeito, a realidade brasileira mostrou pela experiência, desde a redemocratização, que os Presidentes da República não tiveram, de fato, problemas para fazer prevalecer os seus assuntos legislativos.

A predominância e o êxito dos Presidentes sobre a direção das atividades legislativas, na forma em que o presidencialismo brasileiro está desenhado, retrata a consequência da estrutura institucional do país.

Na prática, desde o período de 1989 a 2016, os Presidentes brasileiros obtiveram mais sucesso na proporção de leis aprovadas do que o próprio Poder Legislativo e, para tanto, não dependeu do tamanho de sua participação partidária no Parlamento ou de outras qualidades como negociador.

Esse retrato de sucesso, pós-1988, indicou o uso de poderes institucionais e de controle dos líderes partidários sobre o processo decisório legislativo no interior do Congresso.

Nesse sentido, Figueiredo e Limongi destacam que:

> ... os maiores índices de sucesso e dominância legislativa do Executivo indicam que a centralização do poder de decisão pode neutralizar os efeitos centrífugos da separação dos poderes, da organização federativa e da legislação eleitoral. A interpretação dos altos índices no período atual é bastante direta: o Executivo controla a agenda legislativa do país. Cabe a Presidência da República propor alterações do *status quo*. Do ponto de vista legal, o que muda no país muda por iniciativa do Executivo. Mas não apenas isso. O Executivo raramente é derrotado. Rejeições explícitas são pouco frequentes: em 2.965 projetos apresentados pelo Executivo, apenas 65 foram rejeitados após a promulgação da Constituição de 1988. Obviamente, o Congresso não precisa rejeitar uma proposta para barrar as pretensões do Executivo. Projetos podem ser engavetados ou barrados em pontos estratégicos de sua tramitação por minorias ativas sem que seja necessário votar o projeto. No entanto, o oposto também é verdadeiro: nem todo projeto não aprovado significa que o Executivo tenha sido barrado até porque, por vezes, o Executivo não tem real interesse em aprovar o projeto que apresenta. Em certas ocasiões, projetos são usados com mera sinalização ao público, em outras não passam de balões de ensaios[145].

Veja-se que o trâmite de produção de leis no Brasil segue quase que as mesmas características de um sistema parlamentar em que o Executivo, por meio do seu Primeiro

---

[145] FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos R.; SAEZ, Manuel A. *A democracia brasileira:* balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007, p. 158.

Ministro, assume a particularidade de controlar esse processo legislativo influenciando, significativamente, o Parlamento a aprovar os projetos de interesse do Governo.

A rigor, o sistema parlamentar se destaca pela formação em que o Governo detém o apoio do Parlamento e, para tanto, participa ativamente deste processo legislativo com a discussão efetiva das leis.

Neste sistema o êxito da aprovação das leis de iniciativa do executivo resulta, necessariamente, de dois aspectos inerentes a este Governo.

O primeiro resulta da lógica do sistema parlamentarista em que o apoio do Parlamento à agenda executiva decorre logicamente da aprovação do Governo quando de sua investidura. E, o segundo, decorre do fato de que o Governo controla o poder de agenda legislativa por meio da relação intrínseca entre o Primeiro Ministro e o Parlamento já que a fidúcia é inerente.

Mas, afinal, a que custo o presidencialismo brasileiro conseguiu essa alta taxa de sucesso na aprovação das leis de iniciativa do Governo quando detinha um Parlamento absolutamente fragmentarizado sem disciplina partidária e ideológica?

Com efeito, no presidencialismo brasileiro, a faculdade do Presidente de exercer a escolha dos ministérios é tida como, se essa opção, sofresse algum tipo de constrangimento político-partidário, ou seja, reveste-se de suposições de que a cessão dos ministérios a outros partidos importa reconhecer um constrangimento necessário para se alcançar uma composição de uma coalizão governamental, prezada pela sobrevivência para obter o apoio legislativo.

É essa sobrevivência do apoio parlamentar que os partidos políticos de fora da base utilizam como estratégia preponderante para fazer oposição ao Governo visando conquistar a presidência na eleição subsequente, supondo-se que a participação no Governo não geraria retornos eleitorais.

Os partidos de fora da base presidencial que adotassem uma conduta de oposição, ainda que desmotivada, e formassem, com isso, uma maioria parlamentar contrária ao Presidente da República, consequentemente, inviabilizariam a coalizão em democracias presidencialistas.

Para que o Presidente pudesse governar e assim obter uma base de apoio parlamentar suficiente a ponto de alcançar uma maioria governável seria necessário formar alianças, ainda que pontuais e inúmeras, ceder ministérios estratégicos e cargos no Governo, de forma mais pulverizada e, com isso, obter as aprovações necessárias. Caso

não obtivesse essa maioria constante, haveria segura fragilidade aos planos de Governo inicial e possivelmente a paralisia.

Esse espaço para cessão de espaços políticos a partidos, muito deles fisiológicos, abre oportunidades para a inserção de alianças não republicas que, muitas delas, se convertem em eventos de corrupção.

Esse fato não é novo.

No Governo Sarney (1985 a 1990), houve uma série de denúncias de corrupção vinculadas ao apoio parlamentar de partidos aliados ou não em troca de cargos, funções e votos de apoio aos projetos do Presidente que ficou conhecida como o escândalo do ministério da comunicação e do ministério de planejamento e o caso Banespa resultando na CPI ao final arquivada[146].

No Governo de Fernando Collor (1990 a 1992), dois eventos de corrupção foram evidenciados com a perda da governabilidade pelo então Presidente que ficaram conhecidos como o caso Collor e o LBA (legião brasileira de assistência).

No Governo de Itamar Franco (1992 a 1995), os anões do orçamento ganharam destaque após montarem um grupo criminoso de desvio de verbas públicas.

No Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), escutas telefônicas demonstraram que deputados receberam duzentos mil reais para votarem o projeto que autorizava o Presidente da República, Governadores e Prefeitos a disputarem a reeleição.

No Governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) houve o esclarecimento do evento de corrupção conhecido como mensalão em que o apoio parlamentar por meio dos votos era objeto de troca por valores pecuniários.

No Governo de Dilma Rousseff (2011 a 2016), dois eventos de corrupção foram destaques: passadena e o petrolão.

Nestes Governos houve eventos de corrupção associados, direta ou indiretamente, a apoio parlamentar, compra de votos, desvios de dinheiro público, financiamento de eleições, caixa dois, cessão de cargos e vantagens políticas, intrinsicamente vinculadas a estrutura do sistema político brasileiro.

Essa linha de raciocínio, em todos estes Governos, mostrou seguramente que se busca sempre o caminho mais fácil, ou seja, do atalho político ao invés do diálogo político inclusive com partidos da oposição e com a própria sociedade.

---

[146] CARVALHO, Luiz Maklouf. A CPI esquecida: livro conta detalhes. Serney não quis receber presidente da CPI. *Jornal da Tarde*, 11 nov. 1993. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/231420/PS_1993%20-%200170.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 jul. 2020.

A formação da base parlamentar para o presidencialismo brasileiro, quando há essa grande fragmentariedade dos partidos políticos, quase que ilimitada, não permite mensurar o custo ou as consequências dessas alianças muitas delas absolutamente incompatíveis, o que, ao final, demonstra uma fraqueza e coloca o Governo em situação de excessiva vulnerabilidade a eventos de corrupção reiterados.

Reduzir o número de partidos fazendo com que seja mais provável que o partido presidencial controle a maioria das cadeiras no Congresso, como ocorre nos sistemas de base parlamentar, é o primeiro passo largo a ser dado para conter essa fragilidade imensurada de ser formar a maioria.

Outro raciocínio, trazido por Diermeier e Feddersen, é a argumentação de que o voto de confiança típico dos sistemas de base parlamentarista explica a coesão partidária necessária para atrair partidos de uma mesma base ideológica.

No presidencialismo, não possuindo este instrumento, os Presidentes carecem de meios para induzir os membros do partido a votarem de forma coesa principalmente quando há destaques a partidos fracos.

Portanto, sustenta os autores que o sistema presidencialista não possui os mesmos imperativos para a formação de maiorias que caracterizam o parlamentarismo, ou seja, os parlamentares não teriam incentivos para auxiliar com o Executivo[147].

Dessa forma com base nestes argumentos Governos de coalizão seriam praticamente inviáveis no presidencialismo sem que o Presidente utilizasse expedientes informais para a tal obtenção.

Em que pese ao fato de 83% das leis aprovadas após a promulgação da Constituição de 1988 terem sido apresentadas pelo Presidente da República e 75% de todos os projetos de lei submetidos ao Congresso pelos diferentes Presidentes terem, também, sido aprovados durante o seu mandato, a grande maioria deles no mesmo ano em que foi enviado[148], isso não significa, por si só, a exitosidade do sistema político do Brasil já que há outros fatores envolvidos como sistema eleitoral, sistema partidário e o próprio sistema de Governo.

---

[147] DIERMEIER, Daniel; FEDDERSEN, Timothy. Cohesion in the legislatures and the vote of confidence procedure. *American Political Science Review*, v. 92, n. 3, p. 611-621, Sept. 1998.

[148] FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira, cit., p. 186.

A propósito, devido a fragmentariedade dos partidos políticos com representatividade no Congresso Nacional, a utilização destes mecanismos informais para a obtenção de tal apoio quase que se mostra indispensável[149].

Em 2015, a Universidade de Oxford divulgou um estudo que explorou as consequências do presidencialismo de coalizão para a eficácia governamental e consolidação democrática diante de cenário brasileiro em que a oposição se consolidava muito maior no Congresso, e sem o apoio popular de seus antecessores, a Presidente Dilma Rousseff seria duramente prejudicada pela necessidade de formar uma ampla coalizão para governar.

Em uma época de dificuldades econômicas, grandes desafios infra estruturais e escândalos de corrupção pelo qual o Brasil enfrentava e que minava a autoridade da elite política do país, o Governo de Dilma Rousseff encontrou obstáculos políticos significativos os quais levaram à utilização de mecanismos informais para aprovação de sua agenda legislativa.

Com a maior vascularização partidária no Congresso (mais de 28 partidos), se tornou impossível concentrar forças em uma coalizão estável para o seu segundo mandato o que contribuiu para a deflagração do processo de impedimento.

É certo que, por um tempo, o presidencialismo de coalizão mitigou os conflitos que poderiam ser esperados entre Presidentes e Parlamento. Contribuiu, portanto para a estabilidade política em muitos países reforçou o poder de decisão política dos Presidentes. Mas, por outro lado, o domínio da presidência nas coalizões produziu custos democráticos muito altos e que criaram problemas de longo prazo para os regimes presidenciais.

O estudo conclui que a política de coalizão foi negativa, pois, por conta da longa experiência, o Brasil foi o único caso no estudo em que menos da metade dos deputados considerou coalizões para aumentar a eficácia do processo legislativo.

Apenas 35% dos deputados que participaram ativamente da pesquisa responderam concordar fortemente ou concordar de alguma forma que as coalizões presidenciais produziram uma política mais decisiva para o estado.

Ao mesmo tempo, os deputados brasileiros estavam entre os mais críticos das consequências negativas da coalizão presidencial para a governança democrática. Menos de um terço dos deputados brasileiros acreditava que as coalizões melhoram a qualidade da democracia no país. Ao invés disso, eles viram isso como um aumento das práticas

---

[149] FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira, cit.

potencialmente corruptas, como a troca de favores entre o partido governista e outros membros da legislatura[150].

Veja-se que, semelhantemente, sucede com o Governo Bolsonaro que, nestes 24 meses iniciais, sem maioria na Câmara dos Deputados, e com desentendimento reiterado com o seu Presidente, tem corroborado, decisivamente, para o retardamento das reformas legislativas necessárias para o país.

Esse contexto será analisado diante da necessidade de se encarar uma reforma profunda tanto do sistema eleitoral para a redução significativa do número de partidos que atualmente dificulta e até onera excessivamente a formação de maiorias sólidas e estáveis de apoio governamental, com a adoção de cláusula de desempenho, como a mudança do sistema de Governo como medida necessária para estancar a crise surgida em diversos Governos e que provocou a paralisia de reformas necessárias ao Estado brasileiro.

É nesse sentido, a propósito, que o sistema presidencialista brasileiro é fonte constante de conflitos institucionais que tendem a provocar essa paralisia decisiva.

3.4 Opções de sistema de Governo na visão doutrinária

É certo que um sistema de Governo será proveitoso para um país quando ele se identifica com as características políticas, sociais, jurídicas, históricas e culturais do seu povo. Existem basicamente três grandes sistemas de Governo com variáveis de acordo com a forma pela qual o Executivo desempenha as funções.

A rigor, entre estes três sistemas de Governo, há o sistema parlamentarista com destaque ao modelo inglês, o sistema presidencialista com destaque ao modelo norte-americano e o sistema semipresidencialista com destaque ao modelo francês de 1958, que, embora não seja o mais antigo dessa família, é aquele que tem sido o mais emblemático e de maior influência sobre os países.

É certo, todavia, que os países soberanos politicamente apresentam muitas diversidades desde evolução histórica e política, com tradição democrática e respeito aos direitos humanos ou autocracias civis, religiosas ou militares, até modos culturais e religiosos. Essas diversidades influenciaram a escolha e a forma de governa por cada país. Tanto é que em alguns verifica-se o progresso com níveis de educação e avanços

---

[150] CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nick; POWER, Timothy. The prospects for President Rousseff´s coalition government in Brazil. Policy Brief. *Department of Politics and International Relations*, University of Oxford, 2015b. Disponível em: <https://www.politics.ox.ac.uk/publications/the-prospects-for-president-rousseffs-coalition-government-in-brazil.html>. Acesso em: 20 abr. 2020.

científicos de excelência e, consequentemente, maiores índices de desenvolvimento humano, enquanto, outros, praticamente vivem na linha da miséria com altos índices de corrupção governamental e flagelos sociais como se vivessem na época medieval.

Esse dinamismo decorrente dos fatores endógenos de cada país contribuiu para as experiências exitosas ou de fracasso pelo qual o sistema de Governo, em boa parte, evoluiu permitindo, assim, o seu aperfeiçoamento ao longo dos anos.

Esses fatores de semelhanças ou diversidades dos países influenciou na escolha do sistema de Governo de cada região. Por isso é possível encontrar a prevalência de determinado sistema de Governo em uma determinada região continental como, a propósito, ocorre na América Latina, Europa e África.

Nesse sentido, é muito comum que os Estados, de uma forma geral, pertencentes ao mesmo continente e que tenham semelhanças culturais adotarem o mesmo sistema de Governo, porquanto foram alvo da mesma influência. É claro que, não obstante o bloco de países que se encontram em similitude, possuírem aspectos heterógenos que os distinguem. Esses aspectos provocaram derivações não no sistema governamental, mas na forma de condução do sistema governamental.

Influenciou o sistema de Governo presidencial a ser ditatorial, autocrático, democrático e assim por diante. Esta é, portanto, a razão pela qual Jorge Carpizo define que os países podem se agrupar no mesmo sistema de Governo parlamentar, presidencial ou semipresidencial, entretanto, cada um terá as suas peculiaridades identificadas nestes blocos de sistemas, ou seja, subclassificadas[151].

Essas subclassificações dos sistemas de Governo não permanecem sem críticas haja vista que há autores que divergem quanto à nomenclatura pela qual cada sistema irá se dividir. A exemplo, Sartori classifica o sistema parlamentar em modelo inglês em que há o primeiro Ministro e o Governo no qual o Executivo prevalece sobre o Parlamento; o Governo de Assembleia surgido na terceira e quarta República francesa; e o Governo controlado por partidos[152].

Cada país molda seu sistema de acordo com suas peculiaridades, tanto é que na Inglaterra se destaca o voto de censura construído por influência dos sistemas alemãs e espanhol. Já o parlamentarismo nórdico, há predominância de um partido por longo tempo devido a vitórias sucessivas nas eleições.

---

[151] VÉASE CARPIZO, Jorge. *La Constitución mexicana de 1917*. México: UNAM; Porrúa, 2004, p. 270-271.

[152] SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 116-117 e 125-126.

Já o autor Vergottini classifica entre parlamentarismo com predominância do Parlamento, como ocorre na Bélgica e Holanda; parlamentarismo majoritário com predominância do Governo, é o caso da Inglaterra; e o neoparlamentarismo, em Israel pós 1966, em que há eleição direta do primeiro Ministro, mediante um sistema eleitoral proporcional e simultâneo com a eleição do Parlamento de acordo com o sistema majoritário[153].

Na visão de Marcel Prélot, o sistema parlamentarista se subdivide de acordo a quem tem prevalência política ou segundo a natureza geográfica. Na primeira concepção, distingue-se o chefe de estado, chefe de Governo e o Parlamento. Na segunda concepção, desenvolvida no Japão, o parlamentarismo se divide em quatro grandes grupos: a) Grã-Bretanha; b) as monarquias da Europa do Norte; c) as Repúblicas da Europa Ocidental; e d) os Estados anglos-francos da África[154].

No mesmo sistema de subdivisão o semipresidencialismo se desenvolveu. A propósito, é possível tracejar três subsistemas vinculados a matriz. Entre eles há o que prevalece o chefe de Governo posto que a função de chefe de Estado se mostra secundária, como ocorre na Áustria, Islândia e Irlanda; um segundo em que se nota um equilíbrio dual já que o chefe de Estado prevalece se não há formação de uma maioria parlamentar bem definida. Com isso há a integração do gabinete com a figura do Presidente como ocorre na Finlândia de 1956 a 1981. E, por fim, há uma terceira vertente em que há a prevalência do chefe de Estado como ocorre na França.

O importante aqui é destacar que, independentemente do sistema parlamentarista ou semipresidencial, cada subtipo ou classe desses sistemas será adaptado de acordo com as características que cada país vai desenvolvendo ao longo de sua história. É justamente por isso que em algumas nações o sistema de Governo adotado funciona adequadamente enquanto em outras o mesmo sistema não funcionada corretamente; tudo isto em vista das perspectivas histórias, culturais, sociais, econômicas e jurídicas escolhidas ao longo dos anos pela política governamental destes países.

Dentro dessa ótica, não há diferença também para o presidencialismo.

Já em 1953, René David, estudou os sistemas presidencialistas da América Latina para concluir que, devido as condições diferentes em que os países da região se encontravam, haviam se distanciado do sistema presidencialista norte-americano e, com

---

[153] VERGOTTINI, Giuseppe de. *Derecho constitucional comparado*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas; Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004, p. 378-388 e 386.
[154] PRELOT, Marcel; BOULOUIS, Jean. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Dalloz, 1980, p. 102-104 e 107-109.

base nas suas próprias experiências, desenvolvido um sistema presidencialista, em grande parte, original, com resultados diferentes do regime americano[155].

Nessa linha, Karl Loewenstein, autor alemão, desenvolveu uma das mais importantes classificações do sistema presidencialismo que, a propósito, inspirou diversos autores que estudaram o tema.

Para Loewenstein, o sistema presidencialismo era dividido em três grandes grupos de acordo com o sistema de Governo da região e o momento de seu estudo[156].

Nesta divisão estavam compreendidos o presidencialismo puro, o presidencialismo atenuado e o parlamentarismo aproximado.

O presidencialismo puro se caracterizava por eleições diretas para Presidente, por meio do sufrágio universal.

O gabinete dos Ministros trabalhava como simples ajudantes e conselheiros e eram nomeados e exonerados de acordo com a vontade exclusiva do Presidente.

A figura do Presidente, neste tipo de sistema presidencialista, era bastante forte e não sofria interferências do Legislativo para a composição do seu gabinete.

O presidencialismo atenuado tinha um traço bastante peculiar em relação ao puro. No atenuado, o Presidente exercia as funções do executivo conjuntamente com os seus Ministros. Para tanto, o Presidente tinha como fator de limitação às suas decisões o acorde dos Ministros de Estado, ou seja, exigia-se a participação efetiva dos Ministros na tomada de decisões do Presidente.

A função dos Ministros era auxiliar o Congresso, sem direito de voto, na defesa de questões políticas informando o andamento do executivo. Além disso, havia, igualmente, como forma de fiscalização, as comissões parlamentares de inquérito.

Em que pese esse dever de informar ao Congresso e defender as políticas da casa legislativa, os Ministros somente poderiam ser responsabilizados perante o próprio Presidente, logo, era inevitável a relação de subordinação entre eles.

O parlamentarismo aproximado, por fim, criado no século XIX, na República do Chile, trouxe aspectos e mecanismos próprios do sistema parlamentarista europeu. Entre eles, se destacou a responsabilidade dos Ministros individualmente perante o próprio Congresso Nacional, podendo inclusive ser convocados para explicações e responsabilizados, por impedimento, por atos contrários aos interesses políticos do país.

---

[155] DAVID, René. *Le droit comparé*. Droits d'hier, droits de demain, Paris: Economica, 1982, p. 167.
[156] LOEWENSTEIN, Karl. La "presidência" fuera de los Estados Unidos. *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, UNAM, ãno II, n. 5, p. 22-27, 1949.

A classificação de Loewenstein teve bastante importância na modulação do sistema presidencialista haja vista que o renomado autor, além de gozar de muito prestígio no meio acadêmico, revelou as facetas do presidencialismo latino-americano, principalmente, distanciando as bases do sistema americano.

Isso representou um avanço à época no sentido de que sua classificação influenciou demais autores e fez compreender que o presidencialismo de amolda as diversidades culturais, econômicas e sociais de cada região.

Sob outro ponto de vista, porém na mesma linha de Loewenstein, Luiz Sánches Agesta acrescentou mais duas espécies de presidencialismo a tradicional classificação do autor alemão.

Trouxe o autor, o presidencialismo colegial desenvolvido no Uruguai em 1952 e que vigeu até 1966 e o sistema cubano em forma de autocracia.

No sistema presidencialista uruguaio, havia um Governo colegial em que a titularidade do Executivo recaia sobre a figura do Presidente e do Congresso Nacional de Administração integrado por nove pessoas.

Dos integrantes do Congresso Nacional, seis eram formados por pessoas do partido que havia obtido maioria dos votos e três do segundo partido com maioria dos votos.

É inevitável que essa forma de composição trazia sérios prejuízos a representatividade da minoria haja vista não possuir previsibilidade na sua composição.

Sem prejuízo da representatividade, este conselho de Ministros podia revogar as decisões do Presidente e tracejar as linhas políticas do Governo já que ele foi desenhado, pela Assembleia Constituinte de 1934, como órgão controlador interno do Presidente da República[157].

Em todo caso esse sistema somente se implantou no Uruguai e por curto período, pois depois da reforma de 1952 para reintroduzir o Executivo colegiado, este terminou em grande desprestígio sendo-lhe atribuído, em boa parte, as crises políticas e econômicas pelas quais o país suportou.

No sistema cubano de autocracia, houve tão só uma única pessoa concentradora do poder desde 1959 até os dias atuais.

Em que pese não ser recomendado mesclar na classificação sistemas democráticos com sistemas autocráticos de presidencialismo, é certo que as autocracias ora se revestem do sistema parlamentarista ora se revestem do sistema presidencialista.

---

[157] GROS ESPIELL, Héctor. *Las Constituciones del Uruguay*. Madrid: Centro Iberoamericano de Cooperación, 1978, p. 88-91, 114-116 e 140-144.

Em cuba o sistema implantado se revestiu de presidencialismo autocrático em que a figura do Presidente, com poderes ilimitados e absolutos, permaneceram até os dias de hoje em pleno século XXI.

Na visão do constitucionalista mexicano Salvador Valencia Carmona, influenciado por Loewenstein, subdividiu o presidencialismo latino-americano em quatro formas.

Inicialmente reconheceu a existência de um presidencialismo com ditadura oligárquica onde o poder se concentrava em um líder personalista que o exercia militar e politicamente ao mesmo tempo apoiado no exército.

Este poder era, inclusive, passado de pai para filho, em uma espécie de poder hereditário, prolongados por décadas, muito ocorrido no Haiti, por intermédio dos Duvalier e na Nicarágua, por meio dos Somoza.

Tal forma de representatividade espúria, contrária aos ideais democráticos dos povos latinos, se encontra em extinção já que deriva de um modelo em desuso oriundo do século XIX.

Ainda, aduz Carmona, o sistema presidencialista em que há a presença da ditadura militar apoiada em um grupo econômico forte com autoridade para sujeitar o país a uma repressão generalizada com a suspensão de direito e garantias fundamentais.

A exceção desse sistema militarizado foi algumas vertentes progressivas que expediram normas reformistas e de caráter social[158].

O terceiro regime populista, no sistema de presidencialismo, foi caracterizado por uma combinação de instrumentos autocráticos e de participação popular em resposta a uma série de problemas econômicos e sociais pelos quais os países submetidos a tal regime enfrentaram.

A presença de uma classe social emergente e a pressão de grupos de trabalhadores e desempregados forçaram a adaptação do sistema autocrático para um sistema misto em que o populismo se destacou como válvula de esperança a sociedade flagelada.

É certo que esta forma requer um líder carismático capaz de substituir o Governo dos militares e entusiasma coletivamente a sociedade para a adoção de uma espécie de revolução de suas expectativas.

Esse sistema populista encontrou guarida na governança de Juan Domingo Perón, na Argentina, Getúlio Vargas, no Brasil e José María Velasco Ibarra, no Equador.

---

[158] VALENCIA CARMONA, Salvador. *El Poder Ejecutivo latinoamericano*, México: UNAM; Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979, p. 77-83.

Em que pese essa classificação proposta por Carmona entender que é possível a existência de Governos autocratas no sistema presidencialista, percebe-se uma carência de análise transcendental haja vista que nessa proposição há inegável subordinação total do legislativo ao executivo, concentrando-se, assim, na figura do autocrata ou ditador o poder.

Nesse sentido, Humberto Nogueira Alcalá distingue, com bastante propriedade, os regimes autocratas com fórmulas presidencialistas e o sistema presidencialista democrático[159].

Sob o ponto de vista político-jurídico, não é possível discordar do autor chileno na medida em que o sistema presidencial não existe em ditaduras ou regimes autocratas.

Por fim, para o jurista chileno Humberto Nogueira Alcalá o presidencialismo somente é possível em regimes democráticos na proporção em que pressupõe a inexistência de subordinação do Legislativo ao Executivo. Havendo tal subordinação, o chefe do Executivo transforma qualquer sistema de Governo em ditadura ou autocracia, onde, a propósito, não há espaço para democracia e o sistema presidencialista.

Nessa linha, o citado autor desenvolveu três espécies de presidencialismos[160]:

O primeiro denominado presidencialismo puro atribuiu ao Presidente o órgão preponderante do sistema político, com características correspondentes a concepção clássica do próprio presidencialismo já analisadas no item 1.2.

Pelo presidencialismo puro, Nogueira Alcalá (2019), numa perspectiva distinta de Jorge Carpizo[161], afirma que não se trata de um Governo semelhante ao norte-americano, que, a rigor, o Presidente da República não é eleito pelo sufrágio universal, mas, diversamente, por um colégio de eleitores representativos dos estados federados. Não há iniciativa de lei, mas apenas o poder de veto total ou veto parcial, onde há um equilíbrio de poderes entre o Presidente e o Congresso Nacional, realidade está muito diferente dos presidencialismos puros da América Latina.

Dessa forma, conclui Nogueira que o presidencialismo puro se caracteriza por ser um tipo de Governo democrático representativo de separação rígida de poderes, com um

---

[159] NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa. *Estudios Constitucionales*, año 15, n. 2, p. 15-82, 2017. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/estconst/v15n2/0718-5200-estconst-15-02-00015.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2019.

[160] NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa, cit..

[161] CARPIZO, Jorge. Propuesta de una tipología del presidencialismo latinoamericano. *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, p. 16, 2014. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/3.pdf>. Acesso em: 09 out. 2017.

Executivo monista que exerce o Presidente, eleito diretamente, pelo sufrágio universal, as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo.

É o órgão central do regime político, com características preponderantes, sendo que os seus Ministros que integram o gabinete do Governo, escolhidos livremente pelo Presidente da República sem necessidade de serem referendados pelo Congresso Nacional, razão pela qual podem ser, outrossim, livremente exonerados pelo Presidente.

Nesse sentido, os Ministros de estado são passíveis de serem responsabilizados politicamente pelo Parlamento, ou seja, sujeitos ao processo político de impedimento.

O Presidente da República, no presidencialismo puro, conta com importantes faculdades legislativas, como iniciativa de leis ordinárias, complementares e delegadas sobre, inclusive, matérias exclusivas sob o ponto de vista social e econômica; isso sem referenciar o grande instrumento da medida provisória capaz de outorgar ao Presidente funções legislativas típicas do Congresso Nacional, sem necessidade de apreciação prévia desta casa.

Por outro lado, o trabalho do Legislativo na fiscalização parlamentar contempla comissões parlamentares de investigação com o poder de convocar o Ministro de Estado para explicações sobre determinada causa e responsabilizá-los politicamente perante o próprio Parlamento.

Assim é possível a acusação constitucional-política tanto do Presidente da República quanto dos Ministros de Estado pelo Congresso Nacional mediante causas específicas definidas na Constituição e nas leis ordinárias.

No âmbito do presidencialismo puro o autor destaca o Chile, Brasil, República Dominicana e México, embora particularmente haja posição contrária no sentido de que o Brasil, de fato e de direito, seja enquadrado como presidencialismo diverso. A propósito, esta é a posição de Abranches que define publicamente o presidencialismo brasileiro como de coalizão.

O segundo tipo presidencialista destacado pelo autor Humberto Alcalá foi o presidencialismo parlamentarizado ou atenuado.

Este tipo de presidencialismo se mantém com as características básicas do presidencialismo puro das quais decorrem da eleição do Presidente pelo sufrágio universal direto; Executivo monista formado pelo Presidente da República que reúne as funções de Estado e de Governo; Ministros escolhidos mediante voto de confiança do Presidente da República; o Presidente possui um extensa gama de poderes, enquanto o Parlamento é eleito por sufrágio universal direto, mediante representação proporcional, com um quadro

pluripartidário limitado, no mais ou no menos, de acordo com regras constitucionais ou infraconstitucionais[162].

A irrevogabilidade simultânea do Executivo e o Legislativo é preservada, no entanto, no âmbito do presidencialismo parlamentar atenuado, o Congresso promove o equilíbrio institucional por meio da pressão exercida sobre o Chefe de Estado, que, aliás, deve levar em consideração a composição do Parlamento para definir as diretrizes da política do Governo.

O Parlamento é dotado de grandes poderes reais de supervisão e tem poderes para realizar investigações, sendo o Chefe do Estado Maior um chefe de gabinete do Presidente da República na condução de áreas políticas específicas, que, como tal, ou em conjunto com o resto dos Ministros, pode ser demitido por votos de censura aprovada pelo Parlamento[163].

O Presidente da República continua a ser o chefe de Estado e Governo, portanto, para a censura de seus Ministros, ele tem o poder de nomear outros para substituí-los e continuar a desenvolver a política definida.

Neste momento pode ser identificado como exemplos de presidencialismo parlamentarizado ou atenuado a Constituição de Costa Rica em 1948, a Constituição da Guatemala, de 1985 renovado em 1993, a Constituição Argentina alterada em 1994 e a Constituição Boliviana de 2009.

---

[162] LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Barcelona: Ariel, 2000, p. 14-19, 108-109 e 126-132.

[163] LANZARO, Jorge (org.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2001a, p. 22-23. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101028014352/2introduccion.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2019.

4. REFORMA POLÍTICA: UM PRECEDENTE OBRIGATÓRIO

4.1 Primeiras impressões

O problema da estabilidade dos Governos é um problema que vem de longe a habitar o sistema brasileiro de forma tão frequente que, em média, todo Governo tem um período de crise instalada de modo a gerar a instabilidade.

Em um clima de tão estreitas interconexões políticas e econômicas, isso não é o mais desejável; com o desenvolvimento dos países emergentes, de fato, a instabilidade dos Governos brasileiros se tornou mais visível e constante, diverso do que tem ocorrido com alguns dos demais países desse bloco.

A Constituição Federal foi desenhada para garantir a autonomia e independência dos poderes de modo que, a exemplo da Constituição Americana, foi-lhe garantida a política do *check and balance* de sorte que não existe poder incontrolável.

Isso ocorreu porque as forças políticas do constituinte dominadas pela desconfiança mútua, desejavam um mecanismo de estabilização, teoricamente, harmônico e auto controlável.

Ocorre, entretanto, que esses arranjos constitucionais não foram suficientes para conter os excessos em que os poderes republicanos brasileiros incorreram no seu exercício político, eleitoral e de Governo de modo que, atualmente, necessitam de uma revisão constitucional para corrigir as distorções[164].

Essa revisão constitucional recai tanto no aspecto eleitoral, partidário e de Governo os quais precisam ser modernizados à realidade brasileira cultural e política diante dos novos desafios e das crises institucionais tão frequentes nestes últimos anos de redemocratização.

Crise propriamente dita surge quando o Governo dependente da confiança do Legislativo vem a perdê-la, ou seja, ocorre a perda da relação de confiança entre o Governo e o Parlamento, o que resulta na desacreditação pelo primeiro.

As crises governamentais decorrem da patologia do sistema políticos consequência do colapso da relação de confiança existente entre o Governo e o Parlamento. Quando há concentração de ambas figuras da chefia de Estado e Governo na mesma pessoa, a crise se

---

[164] Nesse sentido, ver MAINWARING, Scott. Presidentialism, multiparty systems and democracy: the difficult equation. *Comparative Political Studies*, v. 26, n. 2, p. 198-228, 1993.

torna complexa e tende a durar até o término do mandato com a renovação por meio de um novo mandatário ou até mesmo a ruptura precoce decorrente do impedimento[165].

A crise pode ser política determinada por razões políticas e pode ser não política promovida por certos fatos naturais automáticos de uma certa maneira. A exemplo desse último pode ser encontrado na morte do Presidente ou em sua incapacidade permanente.

Para crises políticas, por outro lado, distingue-se entre crises parlamentares e não parlamentares, sendo a primeira nascida no Parlamento e a segunda no campo externo.

Por crises parlamentares destaca-se quando o Governo é atingido por uma moção de desconfiança por parte do Parlamento ou quando o Governo não obtém a confiança inicial dele ou a perde no decorrer do exercício do mandato. Essa hipótese é típica dos sistemas parlamentares ou semipresidencialistas.

No sistema presidencialista, a crise parlamentar tende a gerar a paralisia decisória e o próprio funcionamento do Governo porquanto não há instrumentos, dentro da caixa de ferramentas constitucional, capazes de estancar a dúvida da fidúcia parlamentar sobre o Governo que se resolve em um único agente.

É por isso que parlamentarizar a crise é visto como uma prática desconfortável na medida em que a Constituição Brasileira atribui ao Congresso o local privilegiado para debate, discussão e o embate político necessário, especialmente em momentos de crise do Governo, onde a maioria, por motivos constitucionalmente previstos, porém de interpretação não exauriente, pode adotar o rompimento, por meio do *impeachment*, antes do término natural do mandato do Governo.

O que se inicia como crise parlamentar abre caminho para uma crise extraparlamentar capaz de repercutir no funcionamento da democracia.

---

[165] Por crise governamental, geralmente diz-se a perda da relação de confiança entre o Governo e o Parlamento (confiança parlamentar), que resulta na obrigação de renúncia do Primeiro-ministro, em sistemas parlamentares e semipresidencialistas. As crises governamentais se relacionam com a patologia do sistema parlamentar, mas, historicamente, elas provaram ser um indicador muito precioso da transição de uma forma de governo monárquico-constitucional para outra parlamentar (formas de Estado e formas de governo). Após uma crise, o governo renunciado permanece no cargo até a formação de um novo governo e somente para o cumprimento dos atos da administração ordinária: sua posição judicial é consequentemente semelhante à do governo recém-formado e aguarda a confiança do Legislativo. O problema maior ocorre quando se trata de um sistema presidencialista em que as válvulas de descomprensão das crises estão limitadas à ruptura do mandato presidencial por meio do impedimento. Nessas situações, há uma tendência de perpetuação da crise por longos períodos até o encerramento do mandato por meio de nova eleição ou no caso de impedimento com ruptura acentuada sob ponto de vista social, político e econômico.

Nesse sentido, Azzariti aponta que:

> Uma crise de todo parlamentar priva o Parlamento - e, portanto, o corpo eleitoral - de seu direito constitucional e garante aos partidos uma irresponsabilidade no debate e nas decisões sobre o Governo que a Constituição não concede[166].

Se é verdade que a soberania pertence ao povo, também é verdade que a Constituição favorece o Parlamento, como órgão representativo do povo e, portanto, no sistema presidencialista não há limites nem positivos nem negativos para a abertura de crises governamentais.

Já no sistema com viés parlamentarista esses limites são claros, em especial, o limite negativo, pois, em relação ao sujeito ativo, se limita aos parlamentares representantes do povo já que são os únicos que podem pedir que o Governo renuncie, portanto, estas crises não podem surgir do Presidente da República ou de qualquer um outro a não ser do próprio Parlamento com o antídoto necessário e suficiente para estancá-la.

Esse é um dos motivos pelos quais Calamandrei apontava o problema da instabilidade dos Governos como um problema fundamental da democracia afirmando que o presidencialismo condiciona os partidos políticos, enquanto o parlamentarismo o condiciona[167].

Na linha do autor italiano, quando ocorre uma crise do Governo, as soluções possíveis para sair dela são diferentes e a direção é tomada pelo Chefe de Estado garantidor do cumprimento das normas constitucionais.

É o Presidente da República que reconstrói a fisiologia do circuito democrático como um órgão superior cujos poderes se expandem e se retraem precisamente de acordo com as necessidades de estabilidade política e institucional: quando o estado trabalha fisiologicamente, esse órgão permanece em um estado de silêncio, pronto para intervir em casos de emergência, representativo de símbolo da unidade do Estado.

Portanto a estabilidade deriva do fato de o Presidente da República se sobrepor aos demais, para assim, alcançar a mediação necessária ao estancamento da crise junto com o Parlamento.

---

[166] AZZARITI, Gaetano. *Appunti per le lezioni*: Parlamento, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale. Milano: G. Giappichelli Editore, 2015, p. 17-18.

[167] CERQUOZZI, Flaviana. Ricondurre la crisi di governo nelle maglie costituzionali: analisi giuridica della pars destruens e della pars construens, p. 1-13, 6 sett. 2020. Disponível em: <https://www.iusinitinere.it/ricondurre-la-crisi-di-governo-nelle-maglie-costituzionali-analisi-giuridica-della-pars-destruens-e-della-pars-construens-23232>. Acesso em: 25 maio 2020.

Destaca-se, portanto, a importância de seu papel durante as crises do Governo para recompor a unidade do Estado, afastando-o do impasse por meio da consulta ao Parlamento. Aliás ferramenta privilegiada para permitir essa recomposição pois, por meio da composição parlamentar, o Chefe de Estado testará a vontade das forças políticas, estimulando o cenário mais agradável para uma saída rápida e duradoura da crise.

4.1.1 Exacerbação do presidencialismo

A análise da estabilidade do sistema presidencial atual passa, necessariamente, pela verificação de três fatores: 1) a exacerbação do presidencialismo; 2) enfraquecimento do legislativo; e 3) politização do Poder Judiciário.

Esses fenômenos representam uma mutação constitucional da Constituição Federal promulgada em 1988 na medida em que, influenciados pelo tempo, em razão da jurisprudência, das leis infraconstitucionais, da doutrina, das ideologias políticas e da cultura, importaram uma nova leitura do sistema presidencialista no qual aquela Constituição ideológica da época representou.

Hoje, o modal presidencialista, como afirma o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

> É um fenômeno generalizado, na atualidade, pelo mundo afora. Entretanto, essa preeminência não chega ao ponto em que está nosso pais. Essa preponderância é decorrente – já se disse – da proeminência do Presidente da República. É verdade que isso também não é de hoje, pois, nos anos de 1930, um autor estrangeiro já se referia à Sua Majestade, o Presidente da República. Ocorre, todavia, nos dias que correm, uma exageração dessa proeminência, já de si exagerada[168].

Sustenta o autor que essa preeminência decorre de vários fatores como, a propósito, a própria ordem política.

A legitimação presidencial passa por um crivo de legitimidade democrática bastante interessante.

A rigor, o Presidente brasileiro é eleito em dois turnos, quando não obtém maioria absoluta no primeiro turno, pela maioria absoluta dos brasileiros, ou seja, cinquenta mais um.

---

[168] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Presidencialismo exacerbado dos Poderes. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). *Princípios constitucionais relevantes*. A Constituição interpretada pelo Conselho Superior de Direito da FecomercioSP. São Paulo: Fisher2, 2011. v. 1, p. 107-108.

Isso representa afirmar que o Presidente tem ao seu lado, ao menos no início do exercício político de seu mandato, o apoio da maioria dos brasileiros, posto que a sua eleição é marcada pelo quórum da maioria absoluta dos votantes.

Outro fator trazido pelo autor decorre da ampliação das competências legislativas presidenciais para promover à alteração das leis infraconstitucionais e, quiçá, a própria Constituição Federal, detendo ademais, projetos de lei de iniciativa exclusiva sem o qual o Congresso Nacional sequer pode interferir por meio de emendas[169].

Essa ampliação das competências legislativas exclusivas do Presidente da República pela Constituição Federal, aliada, ainda, ao instrumento da medida provisória concebeu a aquele um poder inigualável.

Nesse sentido, ao editar a medida provisória, o chefe do Executivo amplia seus poderes legislativos e amolda a ordem jurídica aos objetivos e às políticas que pretende implementar.

Isso oportuniza ao Presidente o exercício, quase que sem regulamentação, de poderes que competiam, exclusivamente, ao Legislativo no exercício de sua função típica. Esse poder outorga ao Executivo a faculdade de estabelecer um conteúdo normativo da lei que competia ao Legislativo, invertendo-se o modelo de processo legislativo desenhado por Montesquieu.

O controle aqui é posterior, ou seja, o Presidente edita a medida provisória a qual passa a produzir os efeitos jurídicos imediatamente cabendo, tão-apenas, ao Legislativo expurgar o conteúdo normativo em processo repressivo por meio do veto ao projeto de lei em conversão.

Nota-se que o poder do Legislativo em relação ao veto do projeto de conversão da medida provisória em lei é muito menor em intensidade do que o veto outorgado ao Presidente da República em projetos de lei de iniciativa do Legislativo.

---

[169] Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: I − fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II − disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 abr. 2019.

Com efeito, quando o Congresso Nacional rejeita a medida provisória, os seus efeitos já foram produzidos competindo a este mesmo Congresso regulamentar o período de vigência da medida por meio de um decreto. Por outro lado, o veto exercido pelo Presidente da República aos projetos de lei tem natureza prévia, ou seja, ocorre antes da entrada em vigor da lei, motivo pelo qual tem muito mais eficácia sob o ponto de vista jurídico e estratégico do que o do Congresso a medida provisória.

Tudo isso porque o sistema ainda foi aperfeiçoado pela emenda constitucional 32/2001 que limitou o prazo de vigência e validade da medida provisória em sessenta dias prorrogáveis por mais sessenta dias. Passado o prazo sem apreciação pelo Legislativo, perde a sua eficácia[170].

Antes, caso o Congresso Nacional não apreciasse no prazo de 30 dias, passava a vigorar por prazo indeterminado tornando-se "eterna".

Embora a emenda constitucional 32/2001 tenha aprimorado o mecanismo de controle da medida provisória, pois, se não apreciada no prazo, perde a sua vigência, por outro lado não eliminou a concentração de poder do Presidente o qual, ainda hoje, pode, se desejar, governar por meio das medidas. Aliás tal medida constitui um importante instrumento do poder de agenda presidencial como, decerto, explanado no item 3.3.2.

Decorrente da cultura nacional do empobrecimento e na busca de um salvador universal, o Presidente assume tal figura na medida em que tem sua imagem associada ao pai dos pobres[171] com o objetivo de trazer para todos o bem-estar social, concedendo-lhe, por outrora, destaque e importância singular à sua pessoa dentre os demais políticos.

Esse contexto de atribuições outorgadas ao Presidente da República potencializa as funções de chefe de Estado, chefe de Governo, suprema autoridade das forças armadas, dirigentes das relações exteriores e superintendente da administração federal.

A rigor, a Constituição Federal de 1988, no seio do desejo de regulamentar não apenas à ordem política, adentrou em questões sociais e econômica, propiciando ao chefe

---

[170] Art. 62, § 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 abr. 2019.

[171] Enquanto vigorou o Estado Novo, o Departamento de Imprensa e Propaganda, arranjo institucional da publicidade do governo de Getúlio Vargas, cuja direção competia a Lourival Fontes, fazia referência a Vargas como "O pai dos pobres". Isso semeou na população brasileira a supervalorização da pessoalidade do Presidente, tanto é que, entre 1937 até 1945, o Presidente desenvolveu um programa cujo os adversários denominaram de populista, pois os trabalhadores passaram a ser amparados pela lei. Foi implementada também, pela primeira vez no Brasil, uma visão dos direitos sociais das classes menos favorecidas.

do Executivo exercer uma gama de funções capaz de controlar interna e externamente a vida do país quase que isoladamente.

Dessa forma, o Presidente exerce um papel significativo na ordem econômica nacional pois detém o controle da atividade de produção brasileira podendo estimular e desestimular atividades produtivas que dependem profundamente do quadro financeiro. Tem em seu poder o Banco Central do Brasil que conduz a política financeira e estabelece as diretrizes para a flutuação do câmbio nacional; tudo isso aliado ainda ao controle do BNDES (banco nacional de desenvolvimento econômico e social), Banco do Brasil e a própria Petrobrás – todos ocupados por agentes, de confiança, investidos pelo Presidente por ato de nomeação sujeito ou não a aprovação pelo Senado Federal.

Tudo isso contribui para a criação de uma adversidade para fixação das diretrizes da política nacional entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, oportunidade em que surge o momento propicio à judicialização. O legislativo enfraquecido devido à gama de atribuições do Presidente da República passa a se valer do Poder Judiciário para garantir o espaço mínimo de suas ações.

4.1.2 Enfraquecimento do Legislativo

Ao Poder Legislativo da União compete a função típica de legislar sobre as matérias constitucionais cometidas a esta, por meio de diversas espécies normativas (art. 59 da CF/88), bem como promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União (arts. 70 a 73 da CF/88) com o auxílio do Tribunal de Contas, além do desenvolvimento das funções atípicas como a investigação por meio de CPI's (art. 58 da CF/88) e o processo e o julgamento político das maiores autoridades do país (arts. 51, I e II e art. 52, I e II da CF/88).

Com composição e competências estruturadas, o Poder Legislativo Nacional é exercido pelo Congresso (art. 44 da CF/88), funcionado na modalidade bicameral, composto pela Câmara dos Deputados, (que representa o povo brasileiro, art. 45 da CF/88) e pelo Senado (que representa os Estados-membros, art. 46 da CF/88), possuindo, destarte, atribuições próprias para deliberar sobre as matérias de competência da União (arts. 21 a 24 da CF/88) e competências exclusivas constitucionais (art. 49 da CF/88).

De forma escalonada, cada Casa possui competências privativas (arts. 51 e 52 da CF/88) sendo seus membros eleitos democraticamente pelo voto, passando a gozar de

prerrogativas e deveres dos mais variados para o livre exercício do mandato (arts. 53 a 56 da CF/88).

Acerca do papel de destaque do Legislativo na criação de novos direitos, percebe-se uma apatia do Parlamento para atender os anseios da sociedade quando se fala em exercício da democracia por meio do sistema representativo.

Com efeito, o Legislativo vem se omitindo constantemente sobre temas de real importância para a sociedade deixando de efetivar direitos sociais e econômicos dispostos na Constituição federal dando azo a constantes provocações ao Poder Judiciário.

Outrossim, destaca-se, ainda, outro ponto de enfraquecimento das atividades legiferantes quando se trata da submissão do Legislativo aos interesses do Executivo, mais forte, por meio da edição de Medidas Provisórias (art. 62 da CF/88).

Não se pode negar, também, que o Poder Legislativo é objeto de reiterada disputa partidária, no denominado presidencialismo de coalizão instalado no cenário político brasileiro[172], oportunidade em que constitui campo fértil à ascendência do Poder Judiciário, que impulsionado pelo princípio da inafastabilidade do art. 5, XXV, não se furta a decidir as lides postas em juízo.

Essa subserviência do Poder Legislativo ao Poder Executivo, como se disse, abre espaço ao ativismo judicial, pois não seria facultado ao juiz decidir uma demanda acerca de um direito fundamental por impossibilidade jurídica do pedido, à luz do moderno processo civil que desconsidera a possibilidade jurídica do pedido como uma verdadeira condição da ação, sendo defendida pela doutrina a sua exclusão da lei processual[173].

Não obstante essa lacuna jurídica, é certo que o ativismo judicial, na visão de Ramos, além de constituir um desrespeito aos marcos divisórios da atividade judicial em prejuízo eminentemente à atividade legislativa, desrespeita, igualmente, a função administrativa e, até mesmo, a atividade de Governo.

Aduz o autor Elival da Silva Ramos:

> Não se trata do exercício desabrido da legiferação (ou de outra função não jurisdicional) que, aliás, em circunstâncias bem superiores do aparelho judiciário, e sim da descaracterização da função típica do Poder Judiciário, com incursão insidiosa sobre o núcleo essencial de funções constitucionalmente atribuídas a outros Poderes[174].

---

[172] SANTOS, Fabiano; PATRÍCIO, Inês. Moeda e Poder Legislativo no Brasil: prestação de contas de bancos centrais no presidencialismo de coalizão. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 49, p. 93-113, 2002.

[173] MACHADO, Denise Maria Weiss de Paula. Da possibilidade jurídica do pedido no processo de conhecimento. *Scientia Iuris*, v. 1, p. 215-235, 1997.

[174] RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial*: parâmetros dogmáticos, cit., p. 119.

Nesse sentido, nos Estados democráticos, a subversão dos limites impostos à criatividade da jurisprudência com o enfraquecimento de sua função executória implica a deterioração do exercício da função jurisdicional, cuja autonomia é inafastável sob a vigência de um Estado de Direito, afetando-se, inexoravelmente, as demais funções estatais, máxime a legislativa, o que, por sua vez, caracteriza violação ao princípio da separação dos poderes[175].

4.1.3 Politização do Judiciário

O Poder Judiciário brasileiro cresceu, com forte peso institucional, sob influência da Constituição Federal de 1988 em decorrência da constante modificação neoconstitucionalista e das interpretações modernistas alinhadas ao pensamento de Peter Haberle[176]. Nesse sentido, inclusive, o STF debruçou sobre temas de real importância para a sociedade brasileira como o debate sobre a figura do *Amicus curiae* e as audiências públicas; pensamento de possibilidades[177]; a mutação constitucional; e o Estado constitucional cooperativo.

Por outro lado, os tribunais estaduais e federais da 1ª e 2ª instância se fortaleceram no processo neófito da distribuição de medicamentos e outras prestações sociais superlativando a vontade do judiciário em detrimento da vontade da Administração Pública, assim como no julgamento de políticos no contexto de processos de corrupção estatal.

Na linha da mutação constitucional, o STF obteve força o suficiente para o exercício de um típico poder arbitral, moderador e até impulsionador de alterações

---

[175] KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. Tradução de Alexandre Krug, Eduardo Brandão e Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 153.

[176] HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional.* A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

[177] EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Embargos Infringentes. Cabimento, na hipótese de recurso interposto antes da vigência da Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999. 3. Cargos vagos de juízes do TRT. Composição de lista. 4. Requisitos dos arts. 94 e 115 da Constituição: quinto constitucional e lista sêxtupla. 5. Ato normativo que menos se distancia do sistema constitucional, ao assegurar aos órgãos participantes do processo a margem de escolha necessária. 6. Salvaguarda simultânea de princípios constitucionais em lugar da prevalência de um sobre outro. 7. Interpretação constitucional aberta que tem como pressuposto e limite o chamado "pensamento jurídico do possível**.** 8. Lacuna constitucional. 9. Embargos acolhidos para que seja reformado o acórdão e julgada improcedente a ADI 1.289, declarando-se a constitucionalidade da norma impugnada. STF, Pleno, ADI-EI n. 1.289-4/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julg. 3.4.2003.

normativas. Nessa linha, nenhum ordenamento jurídico de outro país ocidental adentrou nas fronteiras paradigmáticas do denominado Estado judicial previsto por Carl Schmitt[178].

Neste contexto, a Constituição Brasileira não outorgou apenas a última palavra ao STF em questões de constitucionalidade, mas, outrossim, reconheceu os efeitos vinculantes para a Administração e os demais tribunais da *ratio decidendi*, ou seja, da motivação principal das suas decisões em controle abstrato sucessivo das leis, além do julgamento criminal de políticos que gozam de foro privilegiado.

Foram, ademais, ampliadas as competências constitucionais originárias da atuação do STF em determinadas situações em concreto devido a interpretações ativistas que o foram gradualmente engrandecendo e conduzindo o próprio Tribunal Supremo a uma posição de hegemonia político-jurídica no cenário nacional.

A propósito, tais interpretações acabaram por forçar o legislador ordinário a formalizar em lei constitucional e ordinária algumas destas decisões judiciais, como ocorreu com a própria relativação da progressividade dos crimes hediondos[179], os efeitos substitutivos do legislador no mandado de injunção com efeitos ultra partes, a generalização dos efeitos das decisões tomadas em controle concreto de constitucionalidade com subsidiarização do Senado.

Ademais, com a reforma constitucional e processualista civil, introduziu o filtro da repercussão geral para obstar um excesso de recursos processuais sobre o mesmo tema principalmente quando puder resultar decisões conflitantes no cenário nacional.

---

[178] Para Schmitt, a fonte de todo o direito, ou seja, das normas existentes no sistema jurídico não decorre da ordem enquanto ordem, mas da autoridade ou soberania de um provimento judicial final, que vem tomada juntamente com a ordem jurídica. Por essa razão, o fundamento do direito não é qualquer espécie de razão prática, mas, sim, de uma decisão estatal soberana que inaugura um comando levando a termo um conflito. A propósito, Schmitt identificou que hoje, em certos tribunais ativistas, as decisões sobre as políticas públicas se constroem com base em critérios não jurídicos, intrometem-se no processo legislativo e se substituem ao próprio legislador com sentenças normativas, criando o que chamava de Estado judiciário. O STF brasileiro, na sua atual tensão com o Congresso, é um exemplo próprio dessa situação descrita pelo autor. MORAIS, Carlos Blanco de; COUTINHO, Luís Pereira (orgs.). *Carl Schmitt revisitado*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2014. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/icjp_ebook_carlschmittrevisitado.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2020.

[179] PENA — REGIME DE CUMPRIMENTO — PROGRESSÃO — RAZÃO DE SER. A progressão no regime de cumprimento da pena, nas espécies fechado, semiaberto e aberto, tem como razão maior a ressocialização do preso, que, mais dia ou menos dia, voltará ao convívio social. PENA — CRIMES HEDIONDOS — REGIME DE CUMPRIMENTO — PROGRESSÃO — ÓBICE — ART. 2º, § 1º, DA LEI 8.072/1990 — INCONSTITUCIONALIDADE — EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL. Conflita com a garantia da individualização da pena — art. 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal — a imposição, mediante norma, do cumprimento da pena em regime integralmente fechado. Nova inteligência do princípio da individualização da pena, em evolução jurisprudencial, assentada a inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º, da Lei 8.072/1990. HC 82.959, rel. min. Marco Aurélio, P, j. 23-2-2006, *DJ* de 1º-9-2006. Corrobora o sentido igualmente a súmula vinculante n. 26 do STF.

Ainda se acresceu às funções do STF a modulação de efeitos de decisões para além do legalmente previsto com a criação de sentenças de revisão ou emenda informal da Constituição juntamente com o controle prévio de propostas de emenda à Constituição por meio do mandado de segurança. Por último, regulamentou o procedimento do processo de impeachment no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 378[180].

A predominância do STF cresceu na mesma proporção do enfraquecimento das demais instituições políticas, o que, por sua vez, obrigou o STF, em diversos casos, a intervir, como mediador, na própria política, com uma autonomia crescente de cada um dos juízes levando a uma reação do Poder Legislativo contra intromissões tidas pelos seus titulares como ilegais e abusivas[181].

Esse crescimento do STF como um reforçado Tribunal Constitucional, com poder arbitral e moderador, o fez erigir a um protagonismo político investido numa aura de apreço público, como defensor dos direitos sociais, das causas humanas, da punição dos poderosos, e de condicionamento do rito da própria destituição do chefe de Estado[182].

O Supremo Tribunal o fez auto investir-se de prerrogativas que lhe permitiram exercer materialmente todos os poderes da República, especialmente o legislativo. Sob o manto da atividade interpretativa, proferiu decisões que modificaram a constituição informalmente, ou seja, sem modificação de seu conteúdo normativo, apenas

---

[180] "Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 378 discutiu a validade de dispositivos da Lei 1.079/1950 que regulamentavam o processo de *impeachment* de Presidente da República. Com o julgamento, firmou-se o entendimento de que a Câmara dos Deputados apenas dá a autorização para a abertura do processo de *impeachment*, cabendo ao Senado fazer juízo inicial de instalação ou não do procedimento, quando a votação se dará por maioria simples; a votação para escolha da comissão especial na Câmara deve ser aberta, sendo ilegítimas as candidaturas avulsas de deputados para sua composição; e o afastamento de Presidente da República ocorre apenas se o Senado abrir o processo. A corrente majoritária alinhou ao voto do Ministro Barroso, diverso do relator da ação, Ministro Fachin, que repelia alguns dos principais requerimentos postulados pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), autor da ADPF, como a necessidade de defesa prévia do Presidente da República, a proibição ao voto secreto para a composição da comissão especial e a possibilidade de o Senado refutar a instauração do processo." SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF conclui julgamento sobre rito do processo de impeachment. *Jusbrasil*. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/269360905/stf-conclui-julgamento-sobre-rito-do-processo-de-impeachment>. Acesso em: 06 jan. 2020.

[181] Em 2016, a Mesa do Senado desacatou, em tom de desabafo, uma liminar do Ministro do STF Marco Aurélio que afastava da presidência do Senado Federal o Senador Renan Calheiros submetido a julgamento pelo mesmo tribunal sob a acusação de peculato. Posteriormente, o Plenário do STF acabou por revogar a decisão do Ministro, porém o desacatamento ostensivo da decisão representou a primeira reação do Legislativo contra um Supremo fortalecido. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/12/06/mesa-diretora-do-Senado-se-nega-a-obedecer-decisao-de-afastar-renan.htm>. Acesso em: 06 jan. 2020.

[182] Veja-se aqui que o STF adentrou em temas relevantes da sociedade brasileira, ganhando por ora apoio popular e descrédito em outras esferas: distribuição de medicamentos pelos tribunais, união de pessoas do mesmo sexo, cominação cautelosa de penas de prisão efetiva para figuras de Estado envolvidas em graves processos de corrupção, vedação recente à prisão definitiva provisória antes do trânsito em julgado e regulação do procedimento de *impeachment* por via jurisprudencial.

interpretativo, de modo que, muitas delas sob a égide de cláusulas pétreas, marmorizou as atividades do próprio Legislativo e Executivo.

Por meio de suas liminares deliberadas coletivamente, investiu-se no poder de mitigar os efeitos das urnas e de destituir precocemente cargos de congressistas julgados por corrupção. E, ademais, mediante o efeito vinculante de suas decisões orientou demais tribunais comuns e a própria Administração Pública a operar como instância reformadora e até substitutiva.

Não obstante essa gama de novas atribuições constitucionais reconhecidas infra constitucionalmente pelo próprio órgão julgador que, aliás, lhe permite exercer tipicamente as demais funções típicas dos demais poderes não coaduna com a separação das funções do Estado pregada por Montesquieu.

A rigor, tem prosperado esse posicionamento do STF devido a passividade das instituições afetadas pela crise política que se instaurou no Legislativo e Executivo brasileiro a longas datas.

Entretanto, a atuação monocrática de alguns Ministros do STF, nesse quadro de interferências funcionais, de questionável legalidade e até mesmo constitucionalidade em processos políticos, começou a ser enfrentada em 2016 no Congresso Nacional por meio de algumas decisões de resistência ao cumprimento daquelas decisões.

Na medida em que o STF adentra mais nesse campo minado que é a política, fora de sua alçada judicial, exercendo funções moderadora e arbitral que não lhe foram compartilhadas pela própria Constituição, terá as suas características fundamentais de distância e imparcialidade afetadas a tal ponto de comprometer toda a independência do próprio Poder Judiciário. Tudo isto ocorre na medida em que passa a agir como órgão político comum expondo-se aos desgastes de popularidade e de legitimidade inerentes as funções que não lhe pertencem.

É por esta razão que em 2017 retomou-se a ideia de reconstruir um sistema político capaz de redefinir os poderes do Judiciário levando a cabo uma reforma constitucional com poder suficiente para instituir um novo sistema de Governo livre de interferências das demais funções e apto a cauterizar e prevenir novas crises políticas e enfraquecimento do Legislativo e do próprio Executivo.

4.2 Reforma política pelo poder político

As discussões iniciadas em 2017 relativas a uma reforma constitucional capaz de trazer uma harmonia entre as funções do Estado brasileiro e ao encerramento de longos anos de crises político-institucional, com dois impeachments em menos de 32 anos de democracia popular, levaram ao questionamento de se instituir o sistema parlamentarista no Brasil. Ocorre, entretanto que a implantação de qualquer sistema de Governo sem que antes fosse realizada uma reforma política eleitoral seria inviável.

A rigor, falar em modificação de sistema de Governo para parlamentarismo ou como ora proposto no semipresidencialismo com pendor presidencial sem que anteceda essa reforma política que resulte na drástica redução dos partidos políticos e sua reestruturação geraria o caos sendo, destarte, absolutamente pertinentes as ponderações de Sartori sobre a matéria.

Com efeito, as relações entre o sistema de partidos e o sistema político são recíprocas, porquanto o sistema de partidos condiciona o funcionamento ou a própria tipificação do sistema político.

Nesse sentido, Marcelo Rebelo de Souza aduz:

> A influência do sistema político no sistema de partidos em democracia é mais fraca e por vezes de difícil de classificação rigorosa. O facto é que sistemas políticos onde o Governo assume proeminência entre as demais instituições (como os sistemas parlamentares de gabinete) convidam à consolidação de um sistema bipartidário que potência as escolhas eleitorais como verdadeiros plebiscitos ao Primeiro Ministro. Por outro lado, nos sistemas parlamentares de Assembleia altamente instáveis (ou seja, os que se caracterizam por um número anómalo de Governos com existência precária) existem reações do eleitorado no sentido de uma maior concentração de voto nos maiores partidos[183].

Seguindo a linha do autor, a influência do sistema partidário no sistema político, com foco à estabilidade governamental que a formação partidária pode contribuir, é importante destacar que a meta de governabilidade pode influir tanto no pendor como na dinâmica do sistema político.

A propósito, a estabilidade do Governo eleito depende, necessariamente, da força do próprio sistema eleitoral na definição do sistema partidário[184], força esta que é variável e que, em muito dos casos, não é a única condicionante da configuração partidária no que diz respeito à sua dimensão, ideologia e relações recíprocas.

---

[183] SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Os partidos políticos no direito constitucional português*. Braga: Livraria Cruz, 1983, p. 126.

[184] LANCHESTER, Fulco. A influência dos sistemas eleitorais sobre a estabilidade governativa. In: CRUZ, Manuel Braga (coord.). *Sistemas eleitorais*: o debate científico. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 1998, p. 178 e 181.

Veja-se que independentemente do sistema eleitoral, quando se está diante de uma nova democracia é comum a criação de muitos partidos políticos para concorrer às eleições quando, diferentemente, diante de um sistema democrático mais consolidado, onde já ocorreram diversas eleições, é mais comum a fusão ou cisão de partidos políticos operando verdadeiramente uma seleção natural capaz de conduzir a um realinhamento do sistema partidário com a redução progressiva dos partidos com representação parlamentar.

Conforme Lourdes, Richard e Michael[185], existe um fracionismo endógeno caracterizado pelo fato de uma parte do grupo parlamentar se rebelar contra a direção do partido a propósito de um tema específico, sem que dessa insurgência decorra a formação de um novo partido, mas antes a debilitação do referido partido ou do Governo se se tratar de uma formação que exerça o poder.

Existe, por outro lado, o fracionismo exógeno quando uma fração partidária relevante se retira de um partido para constituir um novo partido (caso Bolsonaro[186]) ou entra em rompimento para se fundir em outro partido.

O certo é que tais movimentos não obstam nos sistemas já consolidados que de fato existam tais fluxos fragmentários, sejam exógenos ou endógenos, com o surgimento de novos partidos nascidos de aspirações específicas de eleitores em torno de certas causas ou do descontentamento do eleitorado com o desempenho dos partidos tradicionais, o que poderia ocasionar uma ruptura da lealdade de uma parcela de eleitores com os partidos políticos votados.

Consectário a estes movimentos e no centro do impacto do sistema eleitoral está a estabilidade da governabilidade do Presidente. Se, por um lado, é possível ter dois partidos fortes, alternativos e sem uma grande distância ideológica, aptos de governarem isoladamente com a maioria absoluta ou em coligação com pequenos partidos da respectiva família política; por outro lado é possível ter um partido político forte e hegemônico contraposto a um conjunto de partidos de média ou pequena dimensão localizados à sua esquerda e direita e que exijam dificuldades ideológicas em se coligarem entre si para

---

[185] GILLESPIE, Richard; LÓPEZ NIETO, Lourdes; WALLER, Michael. *Política faccional y democratización.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1995, p. 23-50.

[186] O Presidente Jair Bolsonaro noticiou que decidiu deixar o PSL e criar um novo partido, chamado Aliança pelo Brasil. O Presidente publicou notícia após ter se reunido, no Palácio do Planalto, com congressistas do PSL. A saída de Bolsonaro ocorre após uma série de desencontros entre ele e o Presidente do PSL, Luciano Bivar. O Presidente informou a um correlacionáro para abstrair o partido, acrescentando que Bivar estaria com a imagem desgastada. Essa declaração de Bolsonaro provocou uma crise no partido, dividindo as alas ligadas a ele e a Bivar. MAZUI; Guilherme; RODRIGUES, Paloma. Bolsonaro anuncia saída do PSL e criação de novo partido. *G1*, 12 nov. 2019. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/12/deputados-do-psl-dizem-que-bolsonaro-decidiu-deixar-partido-e-criar-nova-legenda.ghtml>. Acesso em: 06 jan. 2020.

enfrentar o primeiro; e, uma terceira via em que há uma pluralidade de partidos da mesma família política ou de família afins que se coliguem sem dificuldade sob a égide de um partido liderante e que este opere como alternativa a uma coligação da mesma natureza ou um só partido forte[187].

Sob a ótica dos sistemas de Governo, o sistema partidário não modifica substancialmente o Governo presidencialista, entretanto pode potencializar o pendor presidencialista clássico com tripartição de poderes favorecido por uma divisão bipolarizada dos partidos políticos, como se desenvolve nos Estados Unidos ou um pendor presidencialista de coalização em que se destaca o multipartidarismo extremado e multipolar como é o caso do Brasil.

No primeiro caso, se o Presidente goza de um apoio partidário em ambas as casas legislativas pode se beneficiar mais facilmente de um ciclo presidencial forte, enquanto o segundo, no caso do Brasil, em decorrência da ausência da maioria, sobretudo se refletir em ambas as casas legislativas, tende a favorecer ciclos caracterizados por presidências mais frágeis e suscetíveis ao impedimento como, de fato, já ocorreu em dois momentos históricos brasileiros (impeachment de Fernando Collor - 1992 e impeachment de Dilma Rousseff – 2016).

Nos sistemas políticos semipresidencialistas, o sistema de partidos resulta ser especialmente relevante para reforçar o pendor do sistema político[188].

O multipartidarismo bipolar tende a incrementar o pendor presidencial do sistema em ciclos de confluência entre a maioria parlamentar e a maioria presidencial, como ocorre na França.

Já o multipartidarismo multipolar contribui o predomínio do Parlamento, conforme se vê na Áustria e Portugal em ciclos de maior dispersão da representação parlamentar.

No sistema parlamentarista, o bipartidarismo, perfeito ou mesmo imperfeito, favorece a proeminência do Governo e do Primeiro Ministro podendo ser adiantado que se trata do cenário onde o sistema partidário mais encontra dificuldade na definição do próprio sistema político como acontece no Reino Unido.

Por fim, o multipartidarismo multipolar com formações rígidas e independentes favorece coligações heterogêneas incertas ou Governos minoritários fracos incrementando o peso da liderança parlamentar.

---

[187] MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa*. Lisboa: Almedina, 2018, p. 289.
[188] SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Os partidos políticos no direito constitucional português*, cit., p. 127.

Diante deste cenário no qual o Brasil se encaixa no presidencialismo de coalizão em que o sistema partidário se mostra caracterizado por ciclos em que se tem presidências mais frágeis e suscetíveis ao impedimento justamente por não possuir uma maioria parlamentar devido ao grau de diluição partidária cotejada pelo ilimitado multipartidarismo, necessário é, além de modificação do sistema político, uma reforma reestruturante no sistema partidário para reduzir significativamente o número de partidos políticos sem anular a cláusula pétrea do multipartidarismo.

Nesse sentido, nada mais legitimado conduzir uma reforma política pelo próprio poder político, sem interferências do Poder Judiciário na sua visão mais ativista.

Dessa forma, alinhada à apresentação da Portaria TSE nº 114/2019 em que instituiu o grupo de trabalho para elaboração de propostas de reforma do sistema eleitoral e da legislação eleitoral, destaco três pontos importantes para subsidiar a transição do sistema de Governo proposta: (i) sistema eleitoral: aumento da representatividade – a legitimidade democrática – do sistema político com a implantação do sistema distrital misto; (ii) sistema partidário: limitação ao multipartidarismo com a implantação efetiva da cláusula de desempenho; (iii) sistema de Governo: modificação do formato hiperpresidencialista brasileiro – presidencialismo de coalizão – para a atenuação desse modelo pela implantação do semipresidencialismo com pendor presidencialista.

4.2.1 Sistema eleitoral misto

O sistema eleitoral brasileiro disciplinado pela Constituição Federal de 1988 em vigor para a Câmara baixa é o sistema proporcional de lista aberta em que há a efetiva transferência de votos.

Por este sistema, cada partido ou coligação[189] elege um número de deputados federais de acordo com à sua votação, computando-se o quociente eleitoral e o quociente partidário.

---

[189] Com a vigência da Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017, o artigo 1º proibiu peremptoriamente a coligação partidária nas eleições proporcionais. Com isso, modificou o texto do § 1º, do artigo 17, para dispor: "É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária". Continuou no artigo 2º: "A vedação à celebração de coligações nas eleições proporcionais, prevista no § 1º do art. 17 da Constituição Federal, aplicar-se-á a partir das eleições de 2020". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm#art1>. Acesso em: 07 jan. 2020.

Na análise da eficiência do presidencialismo brasileiro sob o ponto de vista das normas eleitorais, os cientistas políticos criticam o modelo estrutural seguido pelo país no qual se define pela convergência do presidencialismo com representação proporcional para a Câmara dos Deputados.

Apontam duas correntes de pensamento: a primeira posição advoga a inviabilidade de tal modelo[190].

Nesse sentido de pensar, Fabiano Santos pondera:

> Processos eleitorais distintos para o Executivo e Legislativo tornam altamente instável a dinâmica política por não existir garantia endógena à operação normal do sistema de que o partido do candidato presidencial eleito seja o mesmo a deter a maioria das cadeiras no Parlamento. Ademais, em sistemas proporcionais, a probabilidade de que isso ocorra, isto é, a dissociação entre vitórias eleitorais, é alta, pois tais sistemas não impedem a fragmentação partidária parlamentar. Dificuldade para a coordenação de maiorias congressuais estáveis, barganhas intermináveis entre Executivo e membros do Legislativo, dificuldade de o sistema responder aos anseios do eleitorado em termos de produção de políticas públicas e, finalmente, perigo eminente de instabilidade do próprio sistema democrático são as consequências esperadas de tal combinação[191].

Acrescida as ponderações realizadas, há, ainda, uma outra forma de definição dos candidatos eleitos, isto é, por meio do conhecimento da cota partidária. Isso significar dizer que a forma pela qual os assentos vencedores por cada partido são distribuídos entre os candidatos que figuram nas listas produzem efeito relevante no desempenho aguardado do sistema político.

Dessa forma, quanto mais reduzida for a inserção das lideranças partidárias na possibilidade de os diversos nomes da lista se elegerem, menor será a disciplina e a coesão desses partidos na Câmara dos Deputados. E, no caminho inverso, quanto maior a influência das qualidades pessoais no voto obtido pelos candidatos eleitos e menor o fator partidário, maior será o interesse consignado pela atitude legislativa dos representantes.

Nesse sentido, acresce Fabiano Santos que:

> No sistema político brasileiro, as listas proporcionais abertas adotadas para as eleições da Câmara dos Deputados, isto é, as que permitem ao eleitor indicar os candidatos de sua preferência, sendo eleitos aqueles que receberam o maior

---

[190] Essa é a posição defendida por Tavares, Lamounier, Mainwaring e Jones. Para pesquisar sobre a questão em debate, é possível verificar o material produzido pelos autores referidos na respectiva ordem: TAVARES, José Antonio Giusti. *Reforma política e retrocesso democrático*. Agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998; LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. *Nova Economia*, v. 2, n. 2, p. 9-25, dez. 2013; MAINWARING, Scott. Presidentialism, multiparty systems and democracy: the difficult equation, cit.; JONES, Mark P. *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1995.

[191] SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. *Dados − Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 03, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 07 jan. 2020.

> número de votos, seriam as responsáveis pelo comportamento individualista dos deputados. O esforço para constituir reputação pessoal, em detrimento da imagem de seu partido, junto à sua base eleitoral os levaria ao apego às políticas distributivistas e clientelistas em favor de seus distritos. Ademais, o escasso controle das lideranças sobre o comportamento de sua bancada redundaria em enormes dificuldades de contenção do gasto público, promoção sistemática de políticas inconsistentes, indisciplina e imprevisibilidade do comportamento dos partidos em plenário[192].

Por este sistema proporcional de lista aberta com transferência de votos os candidatos são estimulados a competirem interpartidariamente além de priorizarem a reputação individual em detrimento dos ideais partidários.

Nesse ponto se destaca, com veemência, a fragilidade desse sistema eleitoral em que as eleições giram em torno da pessoa do candidato e não do partido político. É por isso que a grande maioria dos partidos tem um conteúdo programático frágil e variável conforme o interesse da situação já que todo o contexto eleitoral se volta a atenção à pessoa do candidato. Essa situação enfraquece sobremaneira os próprios partidos políticos e, consequentemente, o exercício da representação e do mandato obtido nas urnas.

Acresce-se, igualmente, a esta situação o fato de que a manutenção desses agentes no cenário político subordina-se à constante necessidade de angariar recursos financeiros em benefício de sua própria região às expensas do erário público. Não é, sem propósito, que o Congresso Nacional, em recente decisão tomada em 17 de dezembro de 2019, aprovou fundo eleitoral para financiamento das campanhas na órbita de dois bilhões de reais para as eleições de 2020[193].

Em outro viés, para obstar a depreciação da economia nacional, os parlamentares acabam por transferir para o Executivo importantes atribuições decisórias muitas vezes não exercidas com tanta habilidade quanto seria pelo próprio Legislativo. E, certo disso, diante da inércia legislativa sobre algumas questões, sobrevém ao Judiciário, mediante provocação, preencher de forma ativista essas lacunas em branco.

Mais um ponto de redutismo do sistema permeia exatamente no problema do não cumprimento dos princípios do presidencialismo democrático, ou seja, respeito à separação dos Poderes com freios e contrapesos mútuos.

A coexistência de um Executivo forte e partidos fracos, sem disciplina e ausentes coesão seria, ao fim, um dos fatores da ineficiência do presidencialismo brasileiro.

---

[192] SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil, cit., p. 03.

[193] CÂMARA DOS DEPUTADOS. Congresso aprova orçamento com fundo eleitoral de R$ 2 bilhões para 2020. 17 dez. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/627813-congresso-aprova-orcamento-com-fundo-eleitoral-de-r-2-bilhoes-para-2020/>. Acesso em: 07 jan. 2020.

Assim, a doutrina de Ames, Carey e Shugart, e Geddes[194] verifica o ritmo de desenvolvimento do presidencialismo brasileiro sob a visão dos incentivos gerados pelo sistema eleitoral que prevê dois efeitos, por sua vez, produtores de potenciais instabilidade democrática: (i) a ingovernabilidade ou concentração de poder em mãos do Executivo e; (ii) o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro e seus impactos sobre o comportamento legislativo.

Nessa ótica, destaca-se do atual sistema proporcional de lista aberta que se um partido receber 20% dos votos, o número de representantes deverá significar por volta deste percentual.

Este sistema atual brasileiro permite que o eleitor vote em um determinado candidato de sua preferência, mas, na prática, é eleito um candidato que o eleitor efetivamente não sabe como foi eleito e por quem foi eleito. Isto é provocado porque o sistema funciona da seguinte forma: embora o voto seja ofertado ao candidato, ele é inicialmente atribuído ao partido (ou coligação, se permitida); e toda vez que o partido atinge o quociente partidário, seu candidato mais votado obtém a cadeira.

Destarte, se o partido obtiver direito a 10 cadeiras, os 10 mais votados recebem a vaga.

Nessa sistemática, com 10% ou menos, os candidatos recebem votação própria, ou seja, preenchem o quociente eleitoral (nas Eleições 2018, foram apenas 27 dos 513 deputados, o equivalente a 5%)[195], enquanto quase a totalidade dos deputados acaba sendo eleita pela transferência dos votos obtidos pelo partido ou, se for o caso, pela coligação.

Isso representa uma desvirtualização do sistema eleitoral proporcional na medida em que a grande maioria significativa dos eleitores não elege diretamente seu candidato, já que tal tarefa acaba por ser atribuída a esse conjunto de fatores que é o da votação personalizada e do quociente eleitoral e partidário.

Nessa toada, essa fórmula atual implica uma série de desvantagens à sociedade brasileira, em especial, o custo alto das campanhas eleitorais, a reduzida representatividade na medida em que o eleitor vota em alguém que não será necessariamente eleito, mas

---

[194] AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: the bases of voting in the Brazilian Congress. *Journal of Politics*, v. 57, p. 324-343, 1995a; CAREY, John M.; SHUGART, M. S. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1996; GEDDES, Barbara. *Politician's dilemma:* building state capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1994.

[195] CÂMARA DOS DEPUTADOS. Radio agência. Nova regra do quociente eleitoral diminui eleição de deputados com poucos votos. 9 out. 2018. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/radioagencia/564086-nova-regra-doquociente-eleitoral-diminui-eleicao-de-deputados-com-poucos-votos.html>. Acesso em: 07 jan. 2020.

contribuirá para eleição de quem ele sequer sabe que foi beneficiado e eleito pelo seu voto partidário. Isto, a propósito, representa a impossibilidade moral de cobrar daquele candidato eleito posto que o eleitor não o votou de forma personalizada. Ademais, neste sistema eleitoral os próprios candidatos de uma mesma legenda ou coligação se tornam competidores intramuros tornando-se adversários entre si.

O primeiro passo para que a modificação do sistema de Governo para o semipresidencialismo com pendor presidencial dê certo é a modificação deste sistema eleitoral proporcional de lista aberta com transferência de votos, destinada as eleições para Deputados federais, estaduais e Vereadores em municípios com mais de 200.000 mil eleitores, para um sistema que contribua para a criação e manutenção da governabilidade, ou seja, um sistema de votação misto[196].

O sistema misto provém do modelo alemão em que possui características tanto de sistemas majoritários como proporcionais, porém apenas sob o ponto de vista da construção de sua regra de decisão.

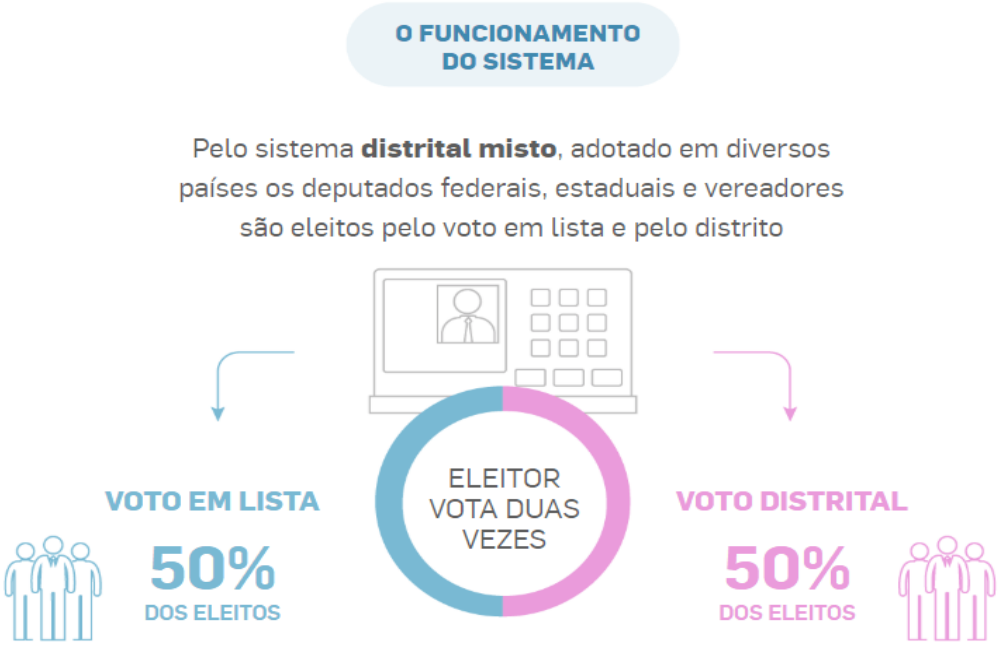
Pelo sistema distrital misto, adotado em diversos países[197] para os Deputados federais, estaduais e Vereadores, os candidatos são eleitos pelo voto distrital e pelo voto em lista. Figura representativa do funcionamento simplificado do sistema

---

[196] Sobre essa questão, o comentário do Professor Virgílio Afonso da Silva com relação à nomenclatura "sistema eleitoral distrital misto" produz total relevo ao contexto desta obra. Aponta o renomado autor que: "A crítica começa pelo termo sistema distrital, do qual deriva a expressão sistema distrital misto. Criação, ao que parece, da doutrina brasileira, a expressão sistema distrital é absolutamente carente de valor distintivo entre os sistemas eleitorais, pois se refere apenas ao local onde a eleição será realizada − no distrito −, mas não por qual método − majoritário ou proporcional. São sistemas distritais, dessa forma, tanto o proporcional brasileiro, no qual os distritos se equivalem aos Estados, quanto o majoritário inglês, com seus distritos uninominais. Aqui no Brasil, no entanto, sistema distrital ficou sendo sinônimo de sistema majoritário em distritos uninominais, o que é absolutamente errôneo. Parece que tal equívoco vem da contraposição feita entre distrito, que seria a delimitação territorial onde se realizam aquelas eleições em que o vencedor é somente o candidato mais votado, e circunscrição, que seria a delimitação onde são realizadas as eleições proporcionais, com vários eleitos no mesmo espaço físico. Não há, contudo, qualquer fundamento para essa contraposição, porquanto as palavras distrito e circunscrição, sem qualquer qualificação, significam tão somente uma delimitação territorial, independente de eleição, de número de eleitos ou de candidatos por partido, sendo, portanto, sinônimas... parece, então, ser importante que se adote outra expressão para se denominar o sistema eleitoral alemão, sendo a mais indicada para isso exatamente aquela utilizada onde o sistema foi criado, expressão que por si só já aponta para a inclusão do sistema entre os proporcionais. Afastando o equivocado termo sistema misto, passaríamos a utilizar a expressão sistema proporcional personalizado (personalisiertes Verhãlíniswahlsysíem)". SILVA, Luís Virgílio Afonso da. A inexistência de um sistema eleitoral misto e suas consequências na adoção do sistema alemão no Brasil. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, v. 23, p. 241, 1998.

[197] De acordo com José Antônio Giusti Tavares, alguns países já adotaram esse sistema distrital. Nesse sentido, expõe informando que o voto distrital puro foi adotado pelos Estados Unidos, Reino Unido e Itália, enquanto adotam ou adotaram o voto distrital de dois turnos a França (1872) e Alemanha (1871) e adotam o voto distrital subordinado ao sistema proporcional atualmente Alemanha. TAVARES, José Antonio Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas*: teoria, instituição, estratégia. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 99-103.

distrital[198]:



O componente majoritário tem um desempenho menos significativo na caracterização do sistema, pois o que continua a caracterizar o sistema é o elemento proporcional.

A propósito, Silva explica que o funcionamento estrutural do sistema alemão compreende quatro etapas:

> (i) cada Estado federado é dividido em um número de distritos igual à metade das cadeiras a que tem direito no Parlamento;
> (ii) cada partido apresenta dois tipos de candidaturas: um candidato para concorrer à eleição majoritária uninominal no interior de cada um dos vários distritos e uma lista de candidatos com ordem previamente definida pelo partido (lista bloqueada), igual para todos os distritos de um determinado Estado (lista estadual);
> (iii) cada eleitor dispõe de dois votos, referentes às duas formas de candidaturas: no primeiro deles, vota no candidato do seu distrito e, no segundo, em uma das listas partidárias;
> (iv) para a definição de quantos mandatos cada partido tem direito, são utilizados somente os segundos votos, ou seja, os votos dados para a lista partidária[199].

Assim conclui o Silva que se o Estado tem direito a trinta deputados no Parlamento, essas trinta vagas são distribuídas segundo o método proporcional; e a parte majoritária só

---

[198] Disponível em: <https://www.clp.org.br/como-o-voto-distrital-misto-pode-mudar-as-eleicoes-no-brasil/>. Acesso em: 16 jan. 2020.
[199] SILVA, Luís Virgílio Afonso da. A inexistência de um sistema eleitoral misto e suas consequências na adoção do sistema alemão no Brasil, cit., p. 242.

é considerada quando do preenchimento das vagas já distribuídas pelo método proporcional.

Sendo assim, com o estabelecimento do quociente partidário, o preenchimento das vagas é realizado levando em consideração os candidatos eleitos que tenham obtido a vitória nas eleições internas de cada distrito acrescidos dos primeiros candidatos cujos nomes constarem na lista partidária estadual, sendo estes o número necessário para se completar o quociente partidário.

No Brasil, a implantação deste sistema misto importaria conjugar tanto características do sistema proporcional como do sistema majoritário de representação na medida em que a Câmara dos Deputados deve ser dividida em duas partes ocupadas suas cadeiras tanto pela forma majoritária como pela forma proporcional.

A rigor, metade das cadeiras do Parlamento são eleitas pelo voto pessoal do eleitor em um determinado candidato enquanto as demais cadeiras são preenchidas pelos candidatos eleitos pelo voto partidário.

Portanto, o eleitor terá dois votos: (i) primeiro voto destinado ao candidato registrado no seu distrito eleitoral – vence aquele que obtiver o maior número de votos válidos – sistema majoritário; (ii) segundo voto destinado ao partido político – será definido o quociente eleitoral pela proporcionalidade dos votos válidos em cada partido para que, então, obtenha a vaga o candidato mais votado que atinja o quociente eleitoral.

A forma tradicional no segundo voto é no sentido de os partidos políticos apresentarem uma lista pré-ordenada e fechada dos candidatos concorrentes. Tal normatividade impede, devido à ausência de maturidade política brasileira, a democracia interna na escolha dos possíveis candidatos.

Por motivos democráticos a fim de facilitar o ingresso na política de novas pessoas, o adequado para o Brasil, é que esse sistema misto, em sua segunda votação, tenha uma lista semiflexível no sentido de que o eleitor poderá votar ou na legenda do partido ou em um integrante da lista partidária e, após a apuração do quociente eleitoral, seja possível a qualquer um da lista, independentemente de sua posição, alcançado o quociente eleitoral com os votos pessoais, obter o mandato eletivo.

As vantagens desse sistema misto são múltiplas posto que assegura a representação proporcional das minorias políticas, pois basta que representantes destas estejam entre os que vão ser beneficiados pelos votos partidários.

Além disso, contribui com a redução significativa dos gastos públicos com campanhas políticas já que um candidato a deputado não precisará mais disputar voto em todo o Estado, mas apenas de seu distrito eleitoral[200].

Outra vantagem deste modelo é fortalecer os partidos políticos, pois poucos os candidatos são eleitos com votos próprios. Em média 85%[201] dos candidatos devem êxito aos votos dados aos outros candidatos do partido ou da legenda.

Facilita a renovação na proporção em que as eleições distritais contribuem para a priorização de candidatos com maiores relações de causas; isso favorece o estreitamento e o fortalecimento dos laços entre população e representante político de modo a permitir que o eleitor possa cobrar do deputado eleito com seu voto no seu distrito.

Outro aspecto é permitir o balanceamento entre representação popular, formação de bases sólidas de apoio à governabilidade e fortalecimento dos partidos políticos. E, nesse sentido, entra o item 4.3.2 em que se tratará da cláusula de desempenho político-partidário para assegurar representatividade no Congresso.

4.2.1.1 Implantação do novo sistema eleitoral

Nesse novo sistema, é preciso dividir as eleições em duas variáveis: (i) para Deputados federais, estaduais e Vereadores em municípios com mais de 200.000 mil eleitores, o sistema será distrital misto, ou seja, com dois votos sendo o primeiro para o candidato do respectivo distrito e o segundo para o partido ou o candidato, porém computado para a legenda partidária, como já explanado no item 4.2.1; (ii) para Vereadores em municípios com menos de 200.000 mil eleitores, o sistema eleitoral será o proporcional de lista fechada, ou seja, o eleitor votará somente no partido.

Distingue-se do item (i) justamente porque em municípios com menos de 200.000 mil eleitores não há razão para que se aplique o sistema misto devido a ser irrelevante reduzir ainda mais um distrito do qual já é suficientemente pequeno.

---

[200] Uma das dificuldades encontradas neste sistema é a definição do distrito eleitoral, pois diversamente da Alemanha, que é mais homogênea e com a população melhor distribuída, o Brasil é um país de território continental em que há muitas diversidades regionais, culturais e sociais. A falta de delimitação do distrito adequadamente poderia contribuir para a acentuação das desigualdades. O desenho desses distritos menores contribui, inclusive, para a aproximação da população junto ao seu deputado eleito. Agora é importante frisar que a política alemã não funciona somente porque os eleitores escolhem seus deputados dessa forma. É preciso a conjunção de outros mecanismos, como a implantação da cláusula de desempenho para que o sistema de governo possa funcionar adequadamente.

[201] CÂMARA DOS DEPUTADOS. Radio agência. Nova regra do quociente eleitoral diminui eleição de deputados com poucos votos, cit.

Assim, para esta variável, não haveria impacto no custo da eleição municipal haja vista o número pequeno de eleitores, assim como não representaria qualquer aumento significativo de legitimidade democrática uma vez que os eleitores já estariam corpo a corpo com seus representantes.

Por outro lado, a mudança da lista proporcional da aberta para a fechada objetiva justamente reduzir, senão, eliminar os defeitos da baixa representatividade na medida em que permaneceria a situação em que o eleitor vota em um candidato sem saber efetivamente em quem elegeu e a própria disputa intrapartidária de candidatos.

A rigor, nesse sistema de lista fechada, os candidatos são indicados pelos partidos nas listas de forma fixa, ou seja, o candidato permanece vinculado ao partido pois o voto não é mais registrado em sua pessoa, mas no conjunto de candidatos da lista de cada partido. Portanto, acaba com a campanha e a candidatura independentes do partido.

Essa modificação do sistema proporcional atual para o proporcional de lista fechada destinada exclusivamente para municípios com menos de 200.000 mil eleitores composta por procedimentos partidários legítimos, acessíveis e democráticos contribui para favorecer o fortalecimento dos partidos políticos e suas ideologias partidárias.

A propósito do tema, tramita na Câmara Federal o projeto de lei nº 9.212/2017 de autoria do ex-Senador José Serra em que discute a alteração do sistema eleitoral para o misto distrital para as eleições proporcionais abrangendo todos os municípios independentemente do número de eleitores.

Dispõe no art. 1º do projeto que a circunscrição eleitoral seja dividida em distritos em número equivalente à parte inteira da metade do número de cadeiras dessa circunscrição; estabelece os critérios a serem seguidos pela Justiça Eleitoral para a definição territorial dos distritos eleitorais; e dispõe que o partido que registrar ao menos um candidato à eleição em distrito concorre também às vagas a serem alocadas segundo o critério de voto partidário na circunscrição respectiva.

Por sua vez, no art. 2º da proposição acrescenta os artigos 105-A, 105-B, 105-C e 105-D ao Código Eleitoral, a fim de estabelecer que os candidatos a Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador serão eleitos pelo voto distrital, considerando-se vencedor o candidato que, no distrito, tenha obtido a maioria dos votos válidos e pelo voto proporcional.

Veja-se que a proposta do ex-Senador Serra[202] abrange todos os municípios independentemente do número de eleitores, portanto, não representaria tanto avanço quanto ao necessário para conter os gastos excessivos com os custos das eleições, bem como não representaria aumento significativo de legitimidade democrática como já afirmado anteriormente.

A limitação do sistema distrital a municípios com menos de 200.000 mil habitantes, como se propõe na tese, vai ao encontro exatamente do propósito de atingir tais objetivos,

---

[202] Em adição a essa proposta, foram apresentados diversos projetos substitutos de lei: • Projeto de Lei n. 9.213, de 2017, de autoria do Senhor Senador Eunício Oliveira, que, em linhas gerais, propõe modelo muito semelhante ao do projeto principal, tendo como principais diferenças a previsão de que o total de Deputados é aumentado na hipótese de o número de representantes eleitos pelo partido nos distritos ser superior ao número definido pelo princípio da proporcionalidade e a aplicação do sistema atualmente em vigor (sistema proporcional de lista aberta) nos municípios com até duzentos mil eleitores; • Projetos de Lei n. 7.537, de 2006, e n. 1.297, de 2007, ambos de autoria do Senhor Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, os quais, em linhas gerais, propõem a instituição do voto proporcional nominal regionalizado para as eleições de Deputados Federais, Distritais e Estaduais, de modo que cada Estado-membro ou o Distrito Federal seja dividido em determinada quantidade de distritos plurinominais, nos termos de resolução do Tribunal Superior Eleitoral, sendo considerados eleitos tantos candidatos registrados pelo partido quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido no âmbito do distrito; • Projeto de Lei n. 809, de 2011, de autoria do Senhor Deputado Bonifácio de Andrada, que, em linhas gerais, propõe o mesmo sistema eleitoral dos PLs n. 7.537, de 2006, e n. 1.297, de 2007, com a principal diferença de que o número de Deputados Federais a ser eleito por distrito eleitoral é fixado em oito, podendo variar entre sete e nove; • Projeto de Lei n. 5.915, de 2013, de autoria do Senhor Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, que, em linhas gerais, propõe o mesmo sistema eleitoral dos PLs n. 7.537, de 2006, n. 1.297, de 2007, e n. 809, de 2011, com a principal diferença de que a lei estadual disporá sobre o número de distritos eleitorais e a quantidade de cadeiras correspondente a cada um deles; • Projeto de Lei n. 7.055, de 2017, de autoria do Senhor Deputado Marcus Pestana, que, em linhas gerais, propõe o mesmo sistema eleitoral dos PLs n. 7.537, de 2006, n. 1.297, de 2007, n. 809, de 2011, e n. 5.915, de 2013; • Projeto de Lei n. 574, de 2011, de autoria do Senhor Deputado Carlos Souza, que divide as Unidades da Federação em distritos, sendo considerados eleitos por cada partido tantos candidatos quantos o respectivo quociente partidário indicar e na ordem das maiores proporções de votos obtidas pelo partido em cada distrito eleitoral; • Projeto de Lei n. 593, de 2011, de autoria do Senhor Deputado Bonifácio de Andrada, que, em linhas gerais, propõe o mesmo sistema eleitoral do PL n. 809, de 2011, para as eleições de Vereador nos Municípios com mais de vinte mil habitantes, com a principal diferença de que o número de Vereadores a ser eleito por cada distrito eleitoral é fixado em três; • Projeto de Lei n. 3.190, de 2019, de autoria do Senhor Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança, o qual estabelece o sistema majoritário em distritos uninominais para a eleição de Vereadores, em todos os municípios; • Projeto de Lei n. 3.708, de 2019, de autoria da Senhora Deputada Renata Abreu, que propõe, para as eleições de Vereador nos municípios com mais de duzentos mil eleitores, a adoção do sistema eleitoral distrital e do sistema de voto único não transferível, de modo que metade da representação do município seja composta pelos candidatos mais votados em eleição em distrito único, sendo a circunscrição o município; e a outra metade, pelos candidatos mais votados em distritos uninominais, que serão instituídos em seus âmbitos; já nos municípios com duzentos mil eleitores ou menos, a adoção do sistema de voto único não transferível, sendo a circunscrição o município; • Projeto de Lei n. 3.753, de 2019, de autoria da Senhora Deputada Renata Abreu, que propõe, para as eleições de Vereador em todos os municípios brasileiros, a adoção do sistema de voto único não transferível, sendo a circunscrição o município; • Projetos de Lei n 1.596, de 2011, e n. 413, de 2015, de autoria, respectivamente, dos Senhores Deputados Duarte Nogueira e Jutahy Junior, os quais estabelecem o sistema majoritário em distritos uninominais para a eleição de Vereadores nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores; • Projeto de Lei n. 7.986, de 2010, de autoria dos Senhores Deputados Rafael Guerra, Bonifácio de Andrada, Luiz Carlos Hauly e Vitor Penido, que, em linhas gerais, propõe o mesmo sistema eleitoral do PL n. 593, de 2011, para as eleições de Vereador nos Municípios com mais de cinquenta mil habitantes, com a principal diferença de que o número de Vereadores a ser eleito por cada distrito eleitoral pode ser dois ou três.

pois o elemento distrital nesses municípios torna-se desnecessário na medida em que por serem pequenos não representaria o aumento de representatividade e legitimidade democrática esperada.

Portanto, tem-se com isso dois sistemas eleitorais funcionando paralelamente de acordo com critérios objetivos quais sejam: um sistema eleitoral distrital misto para as eleições proporcionais de Deputados federais, estaduais e Vereadores em municípios com mais de 200.000 mil eleitores, enquanto outro sistema proporcional em lista fechada para Vereadores em municípios com menos de 200.000 mil eleitores.

4.2.1.2 Implantação das majoritárias nos distritos eleitorais

Para a concretização das eleições majoritárias nos distritos eleitorais, necessita dividir em três fases predeterminadas.

A primeira fase materializada pelo registro de candidatos nos próprios distritos.

Nas eleições para a Câmara dos Deputados, para as Assembleias Legislativas, para a Câmara Distrital e para as Câmaras de Vereadores de Municípios com mais de 200.000 mil eleitores, deve ficar facultado a cada partido político registrar um candidato em cada um dos distritos eleitorais em que o ente federativo for dividido.

A segunda fase do procedimento eleitoral abrange a separação das unidades federativas em distritos eleitorais.

Sobre o tema, é de competência do TSE a repartição das unidades federativas em distritos, mediante oitiva prévia em audiência pública, de representantes dos partidos políticos e outras entidades ou órgãos representativos habilitados, em modelo análogo ao já empregado pelo próprio TSE para aprovação de instruções normativas, nos termos do art. 105 da Lei nº 9.504, de 1997[203].

A rigor, com base nos dados empíricos emitidos pelo IBGE, com antecedência mínima de 1 (um) ano da data das eleições, justamente para atender o princípio da anterioridade eleitoral, previamente ouvidos em audiência pública para este fim, representantes de partidos políticos, pessoas com experiência e autoridade sobre a questão e outras entidades ou órgãos representativos previamente habilitados, poderiam se manifestar sobre os critérios adotados pelo tribunal para definição de cada um dos distritos eleitoral

[203] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 13 jan. 2020.

Sobre esse temática, a proposta do ex-Senador José Serra do projeto de lei nº 9.212, de 2017, define em seu artigo 1º que a circunscrição eleitoral deverá dividida em distritos em número equivalente à parte inteira da metade do número de cadeiras dessa circunscrição; estabelece os critérios a serem seguidos pela Justiça Eleitoral para a definição territorial dos distritos eleitorais; e dispõe que o partido que registrar ao menos um candidato à eleição em distrito concorre também às vagas a serem alocadas segundo o critério de voto partidário na circunscrição respectiva.

Ao alterar o art. 59 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, o art. 1º da proposição discute que, na votação para as eleições proporcionais, o eleitor registrará, para cada cargo em disputa, o voto no candidato do respectivo distrito e o voto partidário[204].

Ainda na proposta constava o prazo de 6 (seis) meses para definição dos distritos. Entretanto este prazo não se mostra razoável sobre o argumento de que é preciso maior previsibilidade e capacidade organizativa da própria justiça eleitoral para promover essa distribuição.

Ademais, é obrigatório a observação do preceito constitucional previsto no art. 16 no sentido de que o prazo de vigência de normas que alterem as eleições só entrem em vigor após o decurso de 1 ano.

Além disso, nada mais razoável, principalmente quando se cumpre as regras do Código de boa conduta em matéria eleitoral[205] que dispõe que a divisão da base territorial em distrito seja realizada antes de qualquer eleição.

---

[204] Diferentemente do projeto do ex-Senador José Serra, não há a pessoa do suplente na eleição proporcional no distrito. A ausência de suplente já havia sido prevista no PLS Eunício, bem como no Parecer da CCJ do Senado, de relatoria do Senador Antonio Anastasia, que indicou emenda ao PLS Serra para retirar o suplente específico para os candidatos a cargos proporcionais pelos distritos, com o argumento de que caracterizaria, na prática, a introdução do vice-candidato para esses casos específicos, o que teria como principal vício a falta de legitimidade. A referida emenda foi adotada também no Parecer n. 202/2017, de relatoria do Senador Valdir Raupp no Plenário. Considerando que a eleição distrital terá como circunscrição o distrito, optou-se por substituir a menção à divisão da circunscrição por divisão da Unidade da Federação, adotando-se igual procedimento nos itens seguintes. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163674>. Acesso em: 14 jan. 2020.

[205] Veja-se que o item 2.2 do Código de Boa Conduta em Matéria Eleitoral, publicado pelo Conselho da Europa, define: "Igual força eleitoral: os lugares devem ser distribuídos igualmente pelos círculos eleitorais; i. Deve aplicar-se em todo o caso às primeiras câmaras do Parlamento, às eleições regionais e locais; ii. Implica uma distribuição igual e clara dos lugares, de acordo com um dos seguintes critérios de distribuição: população, número de residentes nacionais (incluindo os menores), número de eleitores inscritos e, eventualmente, número de votantes; a combinação adequada destes critérios de distribuição pode ser prevista. iii. O critério geográfico e as delimitações administrativas, até mesmo históricas, poderão ser tidos em conta. iv. A diferença permitida na distribuição proporcional não poderá ir além dos 10% e, em caso algum, ultrapassar os 15%, excepto em circunstâncias especiais (protecção de uma minoria concentrada, entidade administrativa com fraca densidade de população); v. Para garantir igual força eleitoral, uma nova distribuição dos lugares deve ter lugar, pelo menos, de 10 em 10 anos e, de preferência, fora dos períodos eleitorais; vi. No tocante aos círculos eleitorais plurinominais, a nova distribuição far-se-á de preferência sem redivisão dos círculos eleitorais; os círculos eleitorais corresponderão, se possível, a entidades

Nesta divisão distrital, deve ser, outrossim, considerada, na medida do possível, os limites de municípios, distritos municipais, regiões administrativas e outras unidades geográficas existentes de modo a preservar a representatividade de comunidades coesas ou com interesses comuns definidas por critérios socioeconômicos ou culturais semelhantes.

Justifica-se essa geometria pois o poder de voto igual está profundamente inter-relacionado com o princípio mais geral da democracia representativa.

De uma maneira positiva e rigorosa, exige-se que todos os cidadãos possam intervir nas decisões políticas por meio de representantes eleitos por sufrágio livre, universal, direto e secreto usando o princípio universal de que uma pessoa representa um voto.

Nesse sentido, a representatividade apresenta cinco características relevantes: 1. a extensão dos participantes na eleição; 2. a franqueza do relacionamento entre os eleitores e os eleitos; 3. o escopo de escolha disponível para os eleitores; 4. o grau de influência de cada eleitor é efetivamente igual; e 5. a proporção do eleitorado que alcança representação real.

Implica, ainda, que os limites dos distritos eleitorais sejam traçados de tal maneira que os eleitores terão a oportunidade de eleger candidatos que eles realmente os representem, sem negligenciar o interesse de todo o país, uma vez que eles são os representantes do povo como um todo.

A representatividade corre o risco de colidir com os mais variados interesses dos eleitores e do povo principalmente quando há diferenças de etnia, língua ou religião.

O poder de voto igual é um elemento decisivo da democracia parlamentar, pois, combinado com o adequado distrito eleitoral, garante que os votos dos eleitores tenham o mesmo peso.

Portanto, distritos populosos proporcionalmente iguais permitem que os eleitores tenham um voto com o mesmo peso na eleição de seus representantes.

Se, a título de exemplo, na uninormalidade de um sistema, um representante é eleito por um distrito que tem o dobro de eleitores em comparação com outro distrito, os eleitores do distrito maior terá metade da influência dos eleitores do distrito menor. Isso viola a

---

administrativas. vii. Quando uma nova divisão for prevista – o que se impõe num sistema uninominal –, esta deve: − ser imparcial; − não desfavorecer as minorias nacionais; − ter em conta o parecer expresso por uma Comissão, cujos membros sejam, na sua maioria, membros independentes; esta Comissão deverá incluir, de preferência, um geógrafo, um sociólogo, uma representação equilibrada dos partidos e, se for caso disso, representantes das minorias nacionais". CÓDIGO DE BOA CONDUTA EM MATÉRIA ELEITORAL. Linhas orientadoras e relatório explicativo. Comissão europeia para a democracia através do direito. Publicação do Conselho da Europa. (Coleção Ciência e técnica da Democracia n. 34). Disponível em: <http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/codigo_boa_conduta_pt.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2020.

essência do princípio universal da democracia eleitoral de que todos os votos devem ter igual peso.

Em um sistema com grupos constituintes com múltiplos membros, o dobro de distritos populacionais deve ter duas vezes mais representantes.

Dessa forma, para garantir o poder de voto igual deve-se sopesar critérios capazes de dar efetividade a essa geometria eleitoral ativa na formação dos distritos.

Nesse sentido, inclusive, a proposta substitutiva ao Projeto de Lei n. 9.212/2017[206] em seu art. 1º modifica o art. 10 do Código Eleitoral com a seguinte redação:

> § 4º O Tribunal Superior Eleitoral deverá publicar os limites dos distritos eleitorais, com antecedência mínima de um ano da data das eleições, ouvidos, previamente, em audiência pública, representantes dos partidos políticos e outras entidades ou órgãos representativos habilitados pelo Tribunal, observando-se os seguintes critérios:
> I – o número de eleitores de cada distrito será equivalente ao número de eleitores da circunscrição dividido pela quantidade de distritos, devendo o Tribunal observar o limite máximo de diferença de número de eleitores entre os distritos de até 10% (dez por cento), a mais ou a menos;
> II – os distritos deverão ser geograficamente contíguos;
> III – a demarcação dos distritos deve tanto quanto possível maximizar a compacidade e reduzir a endentação;
> IV – é obrigatória nova demarcação dos distritos:
> a) sempre que a diferença do número de eleitores entre os distritos for superior a 15% (quinze por cento);
> b) a cada 10 (dez) anos.
> § 5º O partido que tiver registrado ao menos um candidato à eleição em distrito concorrerá também às vagas a serem alocadas segundo o critério de voto partidário na circunscrição respectiva.
> § 6º No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto no inciso I do caput, os órgãos de direção dos partidos respectivos poderão preencher as vagas remanescentes até trinta dias antes do pleito.

Essas regras são criadas para evitar a demarcação tendenciosa dos distritos eleitorais em respeito as próprias minorias. Igualmente, a definição não pode ser utilizada para fins diversos com o escopo de beneficiar ou prejudicar algum candidato ou partido ou, ainda, para dificultar ou impedir a consecução de representação política por parte de grupos minoritários, promovendo discriminação com base em raça, cor, etnia, sexo, gênero, religião ou quaisquer outras.

Assim, por exemplo, se dividir uma minoria geograficamente concentrada entre vários distritos eleitorais de modo a constituir uma minoria dos eleitores em cada distrito eleitoral, isto deve ser considerado uma violação, pois impediria o acesso dessa minoria a representantes. Isso representa uma violação reflexa do princípio da não discriminação.

---

[206] Mais informações disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1797735&filename=SBT+3+CCJC+%3D%3E+PL+9212/2017>. Acesso em: 14 jan. 2020.

Nos distritos estaduais, os limites devem ser fixados a ponto de serem contidos nos distritos federais evitando-se, portanto, que a área de um estadual esteja parcialmente localizada em área de mais de um distrito federal.

Por outro lado, a lei eleitoral pode ir mais longe e consagrar medidas especiais que visam abordar desequilíbrios tradicionalmente existentes na representação.

Em princípio essas medidas compreendidas em ações afirmativas não contrariam o princípio da igualdade do sufrágio na medida em que se justifica objetiva e razoavelmente à sua aplicação para corrigir distorções históricas contrárias aos direitos humanos fundamentais.

É o caso específico das cotas participativas da política de gênero para o voto distrital em que o percentual mínimo de 30 e percentual máximo de 70 das candidaturas de cada sexo estejam abrangidas nas listas político-partidárias, ou seja, elas devem ser preordenadas de sorte que a cada três posições seguidas na lista uma seja preenchida por candidatura de sexo diferente das duas demais.

Na contagem dos votos, será considerado elegido o candidato para o mandato de Deputado Federal ou Estadual e para o mandato de Vereador dos Municípios com mais de duzentos mil eleitores que receber a maioria dos votos válidos.

No caso de vacância, diante da inexistência da figura do suplente, deve ser realizada novas eleições a fim de preenchimento da cadeira parlamentar.

Nesse ponto, diverge da proposta apresentada pelo ex-Senador e do próprio parecer[207] da CCJ do Senado e do substitutivo CCJ da Câmara, pois a previsão para novas eleições contribui, ainda mais, para preservar a vontade do eleitor em eleger uma pessoa do seu distrito que o represente de fato e de direito, além de reforçar a ideia da responsabilidade do candidato perante aqueles e a própria prestação de contas quando da assunção do mandato eletivo.

Outrossim, esse ponto de vista está em sintonia com a ideia legislativa trazida pela lei nº 13.165/2015, no art. 224, em que se buscou fortalecer a vontade popular na ocorrência de vacância por causas eleitorais ligadas ao indeferimento do registro, a

---

[207] O parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado e do substitutivo dessa comissão da Câmara dos Deputados foi no sentido de que a ocupação da vaga, no caso de vacância do mandato eletivo, seja preenchida pelo candidato mais bem colocado, não eleito, da lista partidária. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos;jsessionid=13A69848C855BD10C209A9321F6613C1.proposicoesWebExterno1?idProposicao=2163674>. Acesso em: 14 jan. 2020.

cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário, independentemente do número de votos anulados[208].

Essa proposição, embora seja estrutural e complexa, sob a ótica do arranjo institucional normativo, busca significativamente pontuar um elemento majoritário nas eleições proporcionais apenas para a metade dos assentos a que cada ente Federativo tem direito.

Esse componente majoritário contribuirá para a estabilidade e governabilidade do sistema político brasileiro, que se caracteriza atualmente pelo alto grau de fragmentação e de volubilidade, além de aperfeiçoar a comunicação e a identificação dos eleitores com os seus representantes legislativos.

4.2.1.3 Implantação das eleições proporcionais em lista semiflexível

Nas eleições para as Câmaras de Vereadores de Municípios com mais de 200.000 mil eleitores, para a Câmara dos Deputados, para as Assembleias Legislativas e para a Câmara Distrital, cada partido político poderá registrar listras predefinidas de candidatos no total de 100% (cem) por cento do número de assentos a ocupar no respectivo ente federativo.

Para a elaboração das listas político-partidárias, os candidatos deverão integrar igualmente a lista predefinida pelos seus partidos. Cada partido deverá observar as regras das cotas partidárias para pessoas de sexo opostos na proporção de no mínimo 30% e no máximo de 70% cada um, nas unidades federativas, de modo que a cada três posições consecutivas de uma pessoa do mesmo sexo, seja ocupada posteriormente por uma pessoa de sexo oposto as das anteriores.

Estas listas partidárias pelas quais os partidos políticos elaboram previamente nas prévias ou convenções, deve ser pautada em elementos jurídicos, previstos nos estatutos internos dos partidos, de modo a assegurar a participação democrática e igualitária de todos os envolvidos, inclusive oportunizando a escolha dos recém filiados observada, necessariamente, as diversidades.

Essa ideia objetiva estimular a democracia interna dos partidos impedindo que as listas sejam formadas autoritariamente, ou seja, sem participação democrática; participação essa inerente ao processo político de escolha de representantes populares. Por outro lado,

---

[208] Lei completa disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm>. Acesso em: 14 jan. 2020.

não se busca, com essas medidas, interferir internamente na autonomia dos partidos políticos, porém é preciso considerar o elemento democrático para a escolha dos quais participarão efetivamente na lista preordenada.

De acordo com esse sistema misto, as votações para Deputados federais, estaduais e Vereadores em municípios com mais de 200.000 mil eleitores, haverá dois votos sendo o primeiro para o candidato do respectivo distrito e o segundo para o partido ou o candidato, porém computado para a legenda partidária, portanto, haverá a formação de uma relação ordenada de vagas dos partidos políticos, pelo sistema proporcional, sendo que essas vagas serão efetivamente distribuídas aos candidatos eleitos tanto nos distritos, pelo critério majoritário já explanado no item 4.2.1.2 quanto pelo sistema proporcional de lista semiflexível.

Neste segundo ponto, serão considerados exclusivamente os votos partidários, ainda que o eleitor vote no candidato específico, ou seja, nominal.

Será elaborada uma lista crescente de vagas de partidos, em número igual ao total de vagas em disputa no ente Federativo respectivo, e mediante o processo eleitoral será selecionado o candidato.

Nessa engenharia constará na primeira posição da relação de assentos disponíveis dos partidos, ou seja, nas vagas, o que houver recebido o maior número de votos partidários, ainda que a votação tenha sido nominal a certo candidato, já que, nesta situação, o voto é computado para a legenda.

A importância do voto nominal será apenas para classificar os candidatos internos do mesmo partido, valorando àquele de preferência popular em detrimento do candidato menos popular dentro do mesmo partido.

Assim, por exemplo, 100 (cem) eleitores votam para o preenchimento de uma (uma) vaga da seguinte forma: a) 20 eleitores votam na legenda do partido A; b) 10 eleitores votam na legenda do partido B; c) 25 eleitores votam no candidato X do partido A; e d) 45 eleitores votam no candidato Y do partido A.

Como somente há uma vaga, esta fica para o partido A, porém como dentro do partido A o candidato Y teve maior votação, figurará na lista sem flexível em primeiro lugar e, portanto, obterá acesso a cadeira legislativa.

As demais vagas não ocupadas pelo cálculo do quociente partidário serão imputadas de acordo com as seguintes instruções: (i) dividir-se-á o número de votos partidários obtidos pelo partido pelo número de vezes que ele já tiver sido incluído na relação, mais um, cabendo ao partido que apresente a maior média uma nova posição na

relação; e (ii) repetir-se-á a operação definida no item (i) até que cada uma das cadeiras da unidade federativa tenha sido atribuída a um partido.

Ressalta-se à necessidade de observar a ordem dos candidatos nas listas partidárias preordenadas de acordo com o desempenho individual para fins de classificação interna e obtenção da cadeira.

Em resumo a distribuição das vagas aos candidatos nesta parte proporcional ocorrerá, portanto, da seguinte fórmula[209]: 1. Do total de vagas obtidas por cada partido serão, inicialmente, subtraídas as vagas ocupadas pelos candidatos eleitos pelo voto distrital; 2. Caso haja um ou mais partidos que tenham recebido vagas pelo voto distrital em número superior àquelas que lhe foram imputados, as vagas recebidas pelo voto distrital serão mantidas, utilizando-se aquelas vagas atribuídas na relação de partidos, mas ainda não distribuída, na ordem decrescente da relação; 3. As vagas que sobraram serão distribuídas, na ordem crescente da relação de partidos, aos candidatos dos partidos respectivos, de acordo com a ordem da lista partidária indicada no momento do registro de candidaturas e conforme a classificação nominal de cada candidato após a verificação da totalidade dos votos válidos.

Por possuir o sistema distrital misto um pendor proporcional, exclusivamente porque as cadeiras na segunda votação são definidas por tal forma, nesta posição é importante a figura do suplente, já que o segundo voto, ainda que seja nominal em algum candidato, é destinado ao partido para a definição do quociente eleitoral e partidário. Dessa forma, a figura do suplente mostra-se adequada para atender essa finalidade.

Por fim, serão suplentes dos candidatos eleitos pela lista partidária, os candidatos integrantes desta lista que não foram eleitos, mas que obtiveram a maior quantidade de

---

[209] Atualmente, no sistema proporcional brasileiro em vigor, para alcançar o resultado final, “aplicam-se os chamados quocientes eleitoral (QE) e partidário (QP). O quociente eleitoral é definido pela soma do número de votos válidos (votos de legenda e votos nominais, excluindo-se os brancos e os nulos), dividida pelo número de cadeiras em disputa”. Somente partidos políticos isolados e coligações que alcançam o quociente eleitoral têm direito à vaga. Desse prisma, “analisa-se o quociente partidário, que é o resultado do número de votos válidos obtidos, pelo partido isolado ou pela coligação, dividido pelo quociente eleitoral. O saldo da conta corresponde ao número de cadeiras a serem ocupadas. Havendo sobra de vagas, divide-se o número de votos válidos do partido ou da coligação, conforme o caso, pelo número de lugares obtidos acrescido de mais um”. O partido político que obter o maior resultado assume a cadeira restante até se completar em sua totalidade. Depois dessas fases, observa-se “quais são os mais votados dentro de cada partido isolado ou coligação” para se chegar àquele partido que obterá a cadeira de sobra até o preenchimento final. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Como funciona o sistema proporcional? Disponível em: <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/ publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-5-ano-3/como-funciona-o-sistema-proporcional>. Acesso em: 02 jul. 2020.

votados crescente na lista apresentada pelo partido político no instante do registro das candidaturas[210].

4.3 Opção legislativa para implantação do sistema misto

Pensa-se sobre à necessidade de se propor uma emenda constitucional transformativa do sistema eleitoral brasileiro proporcional para o sistema misto distrital. Entretanto, tal medida não é necessária haja vista as características desse sistema nacional.

Com efeito, a Constituição Federal não esmiúça o sistema de eleição para a Câmara dos Deputados, para as Assembleias Legislativas e para as Câmara Municipais; dispõe tão-somente que deve ser observado o princípio da representatividade proporcional, não fazendo referência a qualquer regra de decisão.

Nesse sentido, o art. 45 da Constituição de 1988 dispõe que a Câmara dos Deputados se compõe de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

O sistema alemão, em linhas gerais, não é incompatível com o atual sistema brasileiro de representação proporcional, pois ele une dois critérios de eleição: 1. Majoritário e; 2. Proporcional.

Quanto ao critério prevalecente, o sistema alemão como explanado no item 4.2.1, tem natureza proporcional motivo pelo qual não haveria necessidade de modificação do texto constitucional para adaptação a esse modelo.

A propósito, quando a Constituição define pela adoção de um determinado sistema eleitoral, sem detalhar a sua materialização, ela faz referência a um princípio representativo e não a uma regra de decisão.

De fato, a única exigência que a Constituição brasileira faz a respeito do sistema de eleição para a Câmara dos Deputados Federais, Estaduais e a Vereadores é o sistema da proporcionalidade.

Nessa linha, inclusive, o sistema alemão é caracterizado como um sistema eleitoral proporcional, já que se mostra mais compatível intrinsicamente com o princípio

---

[210] O projeto de lei substitutivo CCJ da Câmara Federal, em seu artigo 2º, prevê totalmente a exclusão da figura do suplente dos candidatos eleitos pelo voto distrital; porém, há de se considerar os suplentes apenas para o preenchimento das cadeiras destinadas ao segundo voto, ou seja, o voto do sistema proporcional ante a explanação supra. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1797735>. Acesso em: 16 jan. 2020.

representativo proporcional, isto é, com a distribuição de mandatos proporcionalmente à força de cada partido do que de outra forma de preenchimento de mandato eletivo.

Sendo assim diante desses antecedentes, conclui-se que o sistema eleitoral alemão se ajusta perfeitamente aos preceitos estabelecidos pelo art. 45 da Constituição brasileira, não havendo, portanto, imperiosidade de uma emenda constitucional para sua implementação no Brasil.

Igualmente se torna necessária, contudo, a aprovação da legislação ordinária, com quórum de maioria simples, para iniciar essa reforma eleitoral para o sistema distrital misto e a aprovação de lei complementar, com quórum de maioria absoluta, para atribuir ao TSE a competência para delimitar esses distritos eleitorais; tudo isto com escopo de viabilizar a transição do sistema de Governo para o semipresidencialista com pendor presidencial.

4.3.1 Multipartidarismo

Dentre os sistemas partidários, o pluripartidarismo é o que mais se amolda tipicamente aos princípios e ideais republicanos e democráticos brasileiros e, via de consequência, o que representa maior pluralidade de ideologias.

Esse pluripartidarismo fundado no art. 17 está intrinsicamente atrelado ao princípio do pluralismo político expresso no art. 1º, inciso VI, da Constituição Federal.

Dalmo Dallari conceitua o sistema pluripartidário por sua principal característica: “pela existência de vários partidos igualmente dotados de possibilidade de predominar sobre os demais”[211].

Alexandre de Moraes, por sua vez, destaca que o pluralismo político instituído no art. 1º, inciso V, da Constituição Federal:

> Demonstra preocupação do legislador constituinte em afirmar a ampla e livre participação popular nos destinos do país, garantindo-se a liberdade de convicção filosófica e política e, também, a possibilidade de organização e participação em partidos políticos[212].

Esse sistema decorre da aplicação do princípio do pluralismo político que assegura a existência de diversas manifestações e ideias com o respeito recíproco.

---

[211] DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 165.

[212] MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 155.

O pluralismo político, um dos cinco princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, como diz o mencionado artigo, é a parte primordial para sustentar a democracia representativa.

A rigor, na esfera legislativa, sustenta-se não somente pela harmonia entre partidos de significativa densidade eleitoral, mas, sobretudo, pela identidade ao direito de existência das minorias.

A íntima relação entre o pluralismo político e o pluripartidarismo é bem demonstrado por Fávila Ribeiro. Para o autor:

> O pluralismo político encontra no sistema pluripartidarista um de seus eficientes instrumentos nos múltiplos papéis que empreende, de exclusivo cunho político, transpondo das vertentes da Sociedade, sortimentos de ideias, sentimentos, impressões e interesses extraídos das fermentações coletivos como fragmentos de pensamento que são maturados em conversações, debates, informações ou discussões, e depois começam a produzir reações de acolhimento ou rejeição, modificando-se, adquirindo novos ingredientes, em continuadas interações pessoais[213].

Conceitua-se, assim, o sistema pluripartidário onde há três ou mais partidos políticos almejando o poder num cenário de um determinado sistema estatal em que todos têm, em tese, a possibilidade real de alcançar o poder.

A autorização constitucional de criação e de funcionamento de diversos partidos políticos é liberdade de expressão de diferentes opiniões e vertentes políticas, manifestação essencial aos regimes democráticos e à representação das minorias.

Para atender a essas diretrizes, o sistema pluripartidarista adotado no Brasil permite que, atendidos os requisitos legais e constitucionais, membros da sociedade organizem-se e unam-se em agremiações partidárias.

O contraponto a esse sistema é a possibilidade de se criar ilimitados partidos políticos de baixa consistência ideológica e nenhuma identificação popular.

Nesse ponto, a propósito, se destaca a alta dispersão partidária o que implica a pulverização de muitos partidos comprometendo a governabilidade.

Com efeito, esse multipartidarismo desenfreado e sem barreiras torna-se um dos principais fatores do enfraquecimento do sistema político-partidário na medida em que leva Governos a necessariamente coalizar com partidos essencialmente antagônicos, inclusive ideológicos, formando composições heterogêneas, incoerentes e de interesses antagônicos capazes de provocar uma onda de instabilidade em todo o sistema. O pendulo se torna mais vulnerável a rupturas e a ingovernabilidade a médio e longo prazo.

---

[213] RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 211.

É certo, ademais, que um Congresso composto por parlamentares de diversos partidos, ou seja, com alta pulverização partidária, não contribui para a governabilidade. Aliás, essa fragmentação excessiva, em que pese a própria natureza heterogênea da sociedade brasileira, não reflete necessariamente essa heterogeneidade, mas, diversamente, reflete os interesses de políticos que, por uma questão de sobrevivência política, sem ideologias e sem representatividade, possibilita-os o acesso ao sistema eleitoral e a continuidade de suas ações. Basta um mero descontentamento ou ruptura de interesses para alavancar o desejo de se criar um novo partido e obter, após preenchidos os requisitos mínimos legais, o registro no TSE.

Essa brecha constitucional, sem limites, permite o surgimento das chamadas legendas de aluguel[214], as quais obtêm dinheiro do Fundo Partidário, ou seja, recursos de origem pública e, além disso, detêm espaço e acesso a tempo gratuito de televisão.

O dinheiro do Fundo representa um risco ao uso inadequado, além da própria negociação com outros partidos maiores, em coligações não republicanas, longe das ideologias que motivaram as suas criações, justamente para distribuir tempo de televisão e outras oportunidades.

A política, nesse modelo, acaba por afastar o interesse público do seio da sociedade para sopesar os interesses privados, não republicanos, em seu estrito detrimento.

Esse é o motivo pelo qual, em muitos dos casos, o partido da base governamental precisa firmar coalizões com outros partidos ideologicamente contrários aos interesses comuns justamente para tentar alcançar uma maioria necessária no Parlamento.

Ademais, a composição, por meio de coligações eleitorais não são o suficiente para constituir uma coalizão forte capaz de conduzir à governabilidade política.

Nesse sentido, inclusive, assiste razão a Scott Mainwaring ao sustentar que:

> Os sistemas presidencialistas multipartidários predispõem à ocorrência de impasses executivo/legislativo. Esse problema resulta de duas características desses sistemas: a tendência a produzir Governos de minoria legislativa e a ausência de mecanismos para lidar com as situações em que o Governo enfrenta uma ampla maioria oposicionista no Congresso. Os sistemas presidencialistas, por serem baseados na doutrina da separação entre os poderes, *per se* não têm mecanismos para evitar Governos de minoria. Governos assim são a regra em democracias presidencialistas multipartidárias, e não há mecanismos para

[214] Nesse ponto, Severino Coelho Viana faz a sua crítica recair sobre as legendas de aluguel em que, por meio de negociatas por meios inidôneos, os partidos submetem à concessão de favores pessoais, liberação de recursos e designação em cargos em comissão na alta administração − tudo isso para promoção das campanhas eleitorais que não chegam ao alcance do povo, além da existência de propinas que são comumente utilizadas para o enriquecimento ilícito da cúpula partidária comprometendo o próprio sistema democrático. VIANA, Severino Coelho. A saga dos partidos políticos. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/ 25939-25941-1-PB.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2020.

> substituir Governos de minoria até a eleição presidencial ou parlamentar seguinte. Os Presidentes encontram dificuldade para implementar suas agendas porque não dispõem de uma base suficiente de sustentação no Congresso. É improvável que o partido do Presidente tenha maioria no legislativo, de tal forma que fica difícil aprovar medidas de políticas públicas. Disso resultam o imobilismo e o conflito agudo entre o executivo e o legislativo, com consequências potencialmente deletérias para a democracia. Conflitos prolongados entre a legislatura e o Governo podem levar à paralisia decisória. Isso talvez não tenha efeitos enervantes em democracias sólidas, mas tem em novas democracias[215].

Na tentativa de minimizar esse problema da dificuldade de governabilidade, formam coalizões partidárias a todo custo que, certamente, são desfeitas ou alteradas conforme interesses do momento, levando à instabilidade do Governo.

Não se afirma que a coalizão em si é prejudicial. Aliás, as coalizões e alianças são necessárias para inclusive formar um Governo.

Dessa forma, quando implementada com vista a obtenção da maioria parlamentar para a formação de um Governo onde haja o compromisso de implementar projetos direcionados ao interesse comum da governança, isso assegura a integração de opiniões diversas indispensáveis ao funcionamento do regime democrático.

Portanto, essa é a causa negativa do elevado número de partidos que acaba por prejudicar a estabilidade parlamentar e as relações do Executivo com o Legislativo, motivo pelo qual se mostra urgente uma reforma partidária a fim de corrigir essa distorção que contribui para a instabilidade governamental.

É, a rigor, nessa linha que uma reforma política, nesta vertente da limitação do pluralismo partidário, pode alcançar o seu objetivo a fim de afastar alguns dos problemas que, inclusive, impede a estabilidade da governabilidade por meio de alianças duradouras em que o objetivo central é o interesse da sociedade brasileira.

Veja-se que até o final de 2019, precisamente 10 de dezembro, no Tribunal Superior Eleitoral havia 33 partidos políticos registrados sob as siglas: (i) MDB − Movimento Democrático Brasileiro; (ii) PTB − Partido Trabalhista Brasileiro; (iii) PDT − Partido Democrático Trabalhista; (iv) PT − Partido dos Trabalhadores; (v) DEM – Democratas; (vi) PCdoB − Partido Comunista do Brasil; (vii) PSB − Partido Socialista Brasileiro; (viii) PSDB − Partido da Social Democracia Brasileira; (ix) PTC − Partido Trabalhista Cristão; (x) PSC − Partido Social Cristão; (xi) PMN − Partido da Mobilização Nacional; (xii) CIDADANIA − Cidadania; (xiii) PV − Partido Verde; (xiv) AVANTE − Avante; (xv) PP − Progressistas; (xvi) PSTU − Partido Socialista dos Trabalhadores

[215] MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil, cit., p. 67.

Unificado; (xvii) PCB − Partido Comunista Brasileiro; (xviii) PRTB − Partido Renovador Trabalhista Brasileiro; (xix) DC − Democracia Cristã; (xx) PCO − Partido da Causa Operária; (xxi) PODE − Podemos; (xxii) PSL − Partido Social Liberal; (xxiii) REPUBLICANOS − Republicanos; (xxiv) PSOL − Partido Socialismo e Liberdade; (xxv) PL − Partido Liberal; (xxvi) PSD − Partido Social Democrático; (xxvii) PATRIOTA − Patriota; (xxviii) PROS − Partido Republicano da Ordem Social; (xxix) SOLIDARIEDADE − Solidariedade; (xxx) NOVO − Partido Novo; (xxxi) REDE − Rede Sustentabilidade; (xxxii) PMB − Partido da Mulher Brasileira; e (xxiii) UP − Unidade Popular[216].

Portanto a reforma política a começar pela redução do número de partidos políticos com a limitação do pluripartidarismo brasileiro vai exatamente ao encontro do freio necessário para conter essa multiplicação de "ideologias" que acabam por se unirem, em época de eleição, para formar coligações a fim de atender interesses não republicanos.

Nesse sentido, aliás, deve-se reconhecer que a política majoritária tem enfrentado certo grau de descrédito em quase todo o mundo nas últimas décadas. No Brasil, particularmente, não foi diferente, como visto na época do regime militar, onde a atividade política foi tratada como algo de pequena importância.

Transpor esse momento histórico do Brasil não tem sido tarefa das mais fáceis; posto isso, a aflição de uma reforma política deve ser a de incrementar a legitimidade democrática do sistema, revigorando a relação entre eleitores e representantes por meio de um sistema eleitoral capaz de fazer valer efetivamente esse sistema de representatividade proporcional. É exatamente nesse contexto que foi defendido no item anterior a proposta conjunta as demais de um sistema eleitoral distrital misto visto no item 4.2.1.

Cabe, também, exigir a conformidade entre o conteúdo do programa político e seu viés ideológico com a sua prática efetiva, além da significativa redução do número de partidos e a imposição de critérios indispensáveis para fomentar a fidelidade partidária.

---

[216] Informações disponíveis em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 06 jan. 2020.

4.3.2 Cláusula de barreira

Muitos autores têm insistido na inconsistência do presidencialismo pluripartidário, assim como nas desordens políticas que resultam dessa combinação, muito peculiar aos países latino-americanos[217].

O movimento pendular recorrente, na trajetória dos presidencialismos multipartidários, como é o caso do Brasil, entre o imobilismo governamental e a instabilidade política, aponta para a desfuncionalidade política da associação entre o presidencialismo e o multipartidarismo congressual sem limites ou barreiras.

Sob essa perspectiva, o sistema eleitoral deve ser valorado não só do ponto de vista de sua capacidade de assegurar a estabilidade e a continuidade governamental, mas também, inversamente do ponto de vista de sua capacidade de viabilizar a alternância dos partidos no Governo.

Nesse sentido, para assegurar essa estabilidade e governabilidade, não basta modificar o sistema de Governo, é preciso, também, adotar as reformas políticas necessárias para garantir a continuidade da estabilidade, como se propõe à limitação do multipartidarismo.

A rigor, a Constituição de 1988 ao unir o pluralismo político e o multipartidarismo ao sistema eleitoral proporcional objetivou materializar as diversas correntes ideológicas destinadas a dar representatividade às minorias e aos pequenos partidos políticos na expectativa destes alcançarem o sucesso no poder.

Ocorre, entretanto, que esse ideal, ao longo dos anos eleitorais, se mostrou desvirtuado com a proliferação quase que ilimitada dos partidos políticos que, sem controle de representatividade, se multiplicavam e permaneciam no cenário nacional com obtenção de espaços publicitários na tv e no rádio, além de participarem da cota parte do fundo partidário e, desde 2018, o fundo eleitoral de financiamento de campanha[218].

---

[217] MAINWARING, Scott. Presidentialism, multiparty systems and democracy: the difficult equation, cit.

[218] A Lei n. 13.487, de 6 de outubro de 2017, criou o fundo eleitoral (FEFC), ou seja, um fundo público destinado ao financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos. Para a eleição geral de 2018, o valor do FEFC foi de R$ 1.716.209.431,00 (um bilhão, setecentos e dezesseis milhões, duzentos e nove mil e quatrocentos e trinta e um reais), valor este que foi disponibilizado pelo Tesouro Nacional ao TSE em 1º de junho de 2018, nos termos da Lei n. 9.504/1997, art. 16-C, § 2º). Os valores das cotas individuais de cada partido foram apurados de acordo com os critérios fixados na Lei n. 9.504/1997, art. 16-D e aprovados pelo Plenário do TSE, cujos valores são os constantes do anexo da Resolução TSE n. 23.568/2018, alterada pela Resolução n. 23.581/2018. Os recursos do FEFC somente ficarão à disposição do partido após a definição de critérios de distribuição aos seus candidatos, o que deve ser deliberado pela Comissão Executiva Nacional da

Em que pese esse fenômeno que cresceu de forma desgovernada no Brasil, o multipartidarismo, como princípio republicano, assim como os demais constitucionalizados, não pode alçar o patamar de ilimitado a ponto de permitir o descontrole ou mesmo a desintegração do sistema partidário.

A forma como está desenhado e a sua consequente materialização nos dias atuais permite uniões essencialmente incompatíveis, nos momentos únicos das eleições por meio das coligações, e muitas vezes oportunistas, o que, por sua vez, leva a um risco exasperado de ingovernabilidade devido a estas alianças não duradouras.

Celso Ribeiro Bastos[219] chama atenção em sua obra para tal fenômeno afirmando que, na maioria dos casos, o partido vitorioso nas eleições presidenciais, nos sistemas eleitorais multipartidários, não possui a maioria no Congresso Nacional de modo que a governabilidade está comprometida caso não faça negociações tendentes a unir forças entre dois ou mais partidos que venham possibilitar o exercício do Governo.

Destaca o autor que esta faceta partidária aumenta os poderes dos representantes do povo, na medida em que ocorre um jogo livre para a realização de coligações por eles levadas a efeito para determinar a formação da maioria parlamentar. Acrescenta dizendo que estas coligações vêm muitas vezes acompanhadas de uma indesejável instabilidade, já que, uma vez formadas pelos próprios partidos, podem também ser desfeitas aleatoriamente e a vontade destes a todo instante. Esta circunstância, inclusive, contribui gravemente no sistema de Governo para o esfacelamento partidário induzindo, inevitavelmente, a franqueza do órgão legislativo[220].

Dessa forma, quando não se dá o inverso, ou seja, por falta de maioria no Legislativo, o Executivo, diante da impossibilidade de exercer plenamente a função

---

agremiação partidária, exigência da Lei n. 9.504/1997, art. 16-C, § 7º. A disponibilização dos recursos do FEFC aos diretórios nacionais dos partidos políticos foi regulamentada pelo TSE na Resolução n. 23.568/2018, nos termos do Art. 6º: Os recursos do FEFC ficarão à disposição do partido político somente após a definição dos critérios para a sua distribuição, os quais devem ser aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido (Lei n. 9.504/1997, art. 16-C, § 7º). (...) § 3º Após a reunião da executiva nacional que deliberar sobre os critérios de distribuição do FEFC, os diretórios nacionais dos partidos políticos devem encaminhar ofício à Presidência do Tribunal Superior Eleitoral, indicando os critérios fixados para distribuição do referido Fundo, acompanhado de: I − ata da reunião, subscrita pelos membros da executiva nacional do partido, com reconhecimento de firma em Cartório; II − prova material de ampla divulgação dos critérios de distribuição do FEFC; e III − indicação dos dados bancários de uma única conta-corrente, aberta exclusivamente em nome do diretório nacional do partido político para movimentação dos recursos do FEFC. Disponível em: <https://www12.Senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoideia?id=115194>. Acesso em: 02 jul. 2020.

[219] BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição de 1988*: promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 2, arts. 5º a 17, p. 605.

[220] BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição de 1988*: promulgada em 05 de outubro de 1988, cit., p. 605.

governativa em razão da obstrução aos seus projetos de lei, acaba por se submeter à interesses não republicanos como ocorreu no evento mensalão[221].

Uma das possíveis formas de controle da multiplicação desenfreada de partidos políticos, aliada a modificação do sistema eleitoral para o modelo distrital misto, é a adoção da cláusula de desempenho (também chamada de barreira ou de exclusão) de modo a fomentar a participação das mais diversas correntes ideológicas em absoluta sintonia com o princípio constitucional do multipartidarismo.

Essa ideia de limitação do multipartidarismo não é novidade brasileira. Está presente em outros países que se manifestam no sentido de que, para haver uma

---

[221] O Supremo Tribunal Federal iniciou no dia 2 de agosto o julgamento da Ação Penal (AP) 470, caso de corrupção que ficou conhecido como "mensalão". Segue a cronologia da tramitação do processo Ação Penal (AP) 470 no Supremo Tribunal Federal, com os principais fatos desde a fase de investigação para apresentação da denúncia, que foi recebida pelos Ministros da Corte no Inquérito (INQ) 2245.
12 de novembro de 2007 – Ação Penal 470 é instaurada. Após a publicação do acórdão no Diário da Justiça, o Inquérito 2245 é convertido na Ação Penal 470. Relator dá início aos atos instrutórios necessários.
6 de dezembro 2007 – STF mantém atuação de juízes federais. Por unanimidade, os Ministros decidem manter interrogatórios dos réus sob a responsabilidade de juízes federais. Decisão é tomada na análise de petições apresentadas por nove réus que pretendiam ser interrogados pelo Ministro-relator.
24 de janeiro de 2008 – Sílvio Pereira faz acordo e deixa de ser réu. 2ª Vara Federal Criminal de SP homologa acordo feito entre o acusado Sílvio Pereira e o Ministério Público Federal para suspender o processo por três anos, com base na Lei n. 9.099/1995, que trata dos crimes de menor poder ofensivo. Sílvio Pereira respondia somente pelo crime de formação de quadrilha, cuja pena mínima é de um ano. Acordo entra em vigor nessa mesma data e Ação Penal 470 passa a ter 39 réus.
19 de dezembro de 2008 – Encerrada oitiva de testemunhas de acusação. Ministro Joaquim Barbosa conclui fase de inquirição das testemunhas de acusação e determina expedição de cartas de ordem para que sejam ouvidas testemunhas de defesa.
12 de agosto de 2010 – Encerrada oitiva de testemunhas de defesa. Ministro Joaquim Barbosa comunica ao Plenário que está encerrada fase de oitiva das testemunhas de defesa.
16 de setembro de 2010 – Morre o réu José Janene. O Plenário declara extinção do processo contra o ex-deputado federal José Janene, devido ao seu falecimento. O Código Penal prevê, como uma das causas de extinção da punibilidade, a morte do agente (artigo 107, inciso I), o que não se estende a coautores e partícipes. Ação Penal passa a ter 38 réus.
3 de fevereiro de 2011 – STF adota medidas contra as manobras protelatórias. Ao rejeitar agravos apresentados pela defesa de Roberto Jefferson, o Plenário entende que tais recursos são "nítida manobra para retardar o andamento do processo". Para evitá-la, todos os recursos interpostos contra decisões do relator passam a ser levados resumidamente ao Plenário e, se os argumentos são repetitivos, são rejeitados.
9 de junho de 2011 – Encerrada fase de instrução. O relator encerra fase de instrução do processo e abre prazo para acusação e defesa apresentarem alegações finais. Procurador-geral da República tem 30 dias de prazo e, em seguida, o mesmo prazo é dado à defesa de cada um dos 38 réus. Só depois das alegações finais, o relator inicia a preparação de seu voto.
20 de dezembro de 2011 – Relator conclui relatório e encaminha processo ao revisor. Ministro Joaquim Barbosa divulga relatório da Ação Penal 470 e encaminha processo ao revisor, Ministro Ricardo Lewandowski. O relatório tem 122 páginas e contém informações sobre o que ocorreu no processo desde o oferecimento da denúncia em 2006.
26 de junho de 2012 – Ministro revisor libera AP 470 para Julgamento. Nesta data, o Ministro revisor Ricardo Lewandowski liberou a Ação Penal 470, viabilizando a sua inclusão em pauta de julgamento. O julgamento da ação penal é marcado para o dia 2 de agosto.
2 de agosto de 2012 – Iniciou-se o julgamento pelo pleno do STF.
17 de dezembro de 2012 – O STF publica o acórdão na íntegra com 8.405 páginas. Informações disponíveis em: <https://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortalInternacionalNoticias&idConteudo=214544> e <https://www.conjur.com.br/dl/ap470.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2020.

democracia participativa, com expressão dos reais segmentos da sociedade, é preciso que haja um conjunto de normas partidárias capazes de regular eficientemente os partidos políticos fortalecendo-os em seu conteúdo programático.

Nesse sentido, nos países em que o multipartidarismo está presente há, de fato, exigência no sentido de que o partido ou, se possível normativamente, a coligação eleitoral de partidos alcance um percentual mínimo de votação para obter representação no Parlamento.

A propósito, na Alemanha, país onde é incorporado o voto distrital misto, não recebe representação no *Bundestag* ou nos Parlamentos regionalizados dos Estados, os partidos que não atingirem a marca de 5% dos votos válidos.

De acordo com os estudos europeus, na Suécia, na Espanha, na Polônia e na Noruega, além de uma parte significativa dos demais países da Europa, a indexação da cláusula de desempenho pendula entre 3 a 4% dos votos[222]. Na Dinamarca é de 2% e na Nova Zelândia é de 5%.

Na Turquia foi criado um sistema capaz de evitar, de forma bastante objetiva, a existência de partidos extremistas ao fixar o percentual para a cláusula em 10% dos votos válidos. Na Rússia é de 5%, enquanto na Ucrânia, Bulgária, Suécia e Noruega é de 4%. Na Itália e Espanha é de 3%, enquanto em Israel é de 3,25%[223].

Não há um percentual certo, obrigatório e de caráter uniforme para todos os países, ainda que pertencentes ao mesmo bloco. Diante disso o Conselho da Europa, por meio de sua Assembleia Parlamentar, recomenda, a título ilustrativo, que este percentual deve girar em torno de 3%[224].

Outro exemplo é o caso da Alemanha em que a cláusula de barreira está prevista no artigo 6º, § 6º, da Lei Federal de Regime Eleitoral da Alemanha que estabelece o percentual de 5% como afirmado acima.

Como o sistema alemão é misto, a cláusula de barreira é definida tanto de regras para partidos como para candidatos.

---

[222] CRUZ, Manuel Braga da. *Política comparada*. Lisboa: Cruz Editores, 2015, p. 177-178.
[223] NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas eleitorais*. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
[224] Mais informações disponíveis em: <https://web.archive.org/web/20090626025112/http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=%2FDocuments%2FAdoptedText%2Fta07%2FERES1547.htm>. Acesso em: 20 jan. 2020.

Historicamente, a cláusula de exclusão teve origem na Alemanha pós-guerra[225], enquanto no Brasil os primeiros ensaios a respeito surgiram nas décadas de 1940 quando o art. 5º do Decreto-lei nº 8.835/46 determinou a cassação do registro dos partidos que não alcançassem número de votos pelo menos igual ao número de eleitores obtidos em seu registro definitivo.

A respeito do tema, a experiência brasileira, se mostrou bastante produtiva, posto que, nos anos seguintes, o Governo militar, por meio da lei nº 4.740/65, exigiu, como requisito para constituição partidária, que pelo menos 3% (três) por cento do eleitorado tivesse participado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em onze ou mais Estados, com no mínimo 2% (dois) por cento em cada um deles.

Seguindo essa linha, a Constituição de 1967 tratou dessa questão em diversas modificações constitucionais como na emenda nº 1º de 1969, em seu art. 152, inciso VII, a emenda nº 11, de 1978 em seu art. 152, §2º, inciso II e §3º e a emenda nº 25, de 1985 em seu art. 152, §1º.

Em que pese a cláusula de barreira ter sido disciplinada pela emenda nº 11 e 25, não chegou a ser efetivada a tempo pois ambas estabeleciam a vedação de sua aplicabilidade para as eleições subsequentes de 1980 e de 1986.

Antes de ser aplicada, veio a Constituição Federal de 1988 que nada disciplinou a respeito, dando força à não limitação do multipartidarismo brasileiro.

A respeito, o constituinte retirou qualquer exigibilidade do desempenho partidário como critério limitador desse pluripartidarismo; e não o fez de maneira despropositada, nem tão pouco deixou de delegar à norma infraconstitucional por esquecimento.

Nessa linha, Rodrigues destacou que os constituintes, contrariados com as emendas constitucionais anteriores que estabeleciam o desempenho dos partidos, agora, de forma proposital, se omitiram e resolveram subtrair do novel texto constitucional qualquer exigência nesse sentido[226].

Entretanto, no interstício da revisão constitucional marcada para 1993, foi submetida à votação e, ao final, aprovada a Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993, a qual

---

[225] VOGEL, Luiz Henrique. Estudo sobre a PEC 10/1995, que institui o sistema distrital misto. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema3/2005_9904.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

[226] RODRIGUES, Ricardo. Barreira legal nos sistemas eleitorais proporcionais. *Revista de Informação Legislativa*. v. 32, n. 126, p. 52, abr./jun. 1995. Disponível em: <http://www2.Senado.leg.br/bdsf/item/id/176321>. Acesso em: 20 jan. 2020.

criou novas regras para as eleições gerais de 1994, estabelecendo critérios para aferição do desempenho eleitoral dos partidos que pretendiam lançar candidato à chefia do Executivo Federal, Estadual e ao Senado.

As previsões contidas no artigo 5º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.713/93, foram objeto de ADI nº 966/DF no STF em que figurou como relator o Min. Marco Aurélio de Mello.

No julgamento ficou definida a tese de inconstitucionalidade dos referidos dispositivos[227] por duas razões: (i) ao tempo da norma, já se conhecer quais as agremiações partidárias estariam impedidas de participarem do pleito; e (ii) a escolha da Constituição de 1988 em garantir a plena participação da minoria em contraposição à Constituição de 1967.

Com regulamentação do art. 17, IV, da Constituição Federal, após a aprovação da lei nº 9.096/95, a cláusula de desempenho eleitoral foi restabelecida agora com o objetivo de exigir, para a representatividade no Parlamento, os 5% (cinco) por cento dos votos nas eleições gerais, em pelo menos um terço dos Estados, com o mínimo de 2% (dois) por cento em cada um.

Com conteúdo inovador em relação às normas anteriores, houve expressiva redução do acesso ao fundo partidário, como também restrição do acesso ao programa eleitoral gratuito, fundamentado nos limites definidos pelo artigo 13.

Essas limitações previstas nos artigos 13, 41, 48, 56 e 57 da Lei dos Partidos Políticos foram objeto de duas ações diretas de inconstitucionalidade: (i) ADI nº 1.351/DF e (ii) ADI nº 1.354/DF.

Novamente foram distribuídas, em sorteio aleatório, ao Min. Marco Aurélio de Mello o qual com o voto vencedor, seguido à unanimidade pelo plenário do STF, julgou inconstitucionais reafirmando a tese de que para garantir o funcionamento das minorias parlamentares, mostra-se:

> Conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz,

---

[227] No julgamento da ADI 966/DF ficou definida a seguinte emenda: Partidos políticos-indicação de candidatos − Pressupostos − Inconstitucionalidade. Exsurgem conflitantes com a Constituição Federal os preceitos dos §§ 1º e 2º do artigo 5º da Lei n. 8.713/1993, no que vincularam a indicação de candidatos à Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador e Senador a certo desempenho do Partido Político no pleito que a antecedeu e, portanto, dados fáticos conhecidos. A Carta de 1988 não repetiu a restrição contida no artigo 152 da pretérita, reconhecendo, assim, a representação dos diversos segmentos sociais, inclusive os que formam dentre as minorias. BRASIL. Supremo Tribunal Federal**.** Acórdão n. 966/DF. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266603>. Acesso em: 20 jan. 2020.

> substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário[228].

Com relação aos novos partidos políticos, o STF também já debruçou sobre a matéria ao se posicionar pela inconstitucionalidade de normas que restringem o acesso ao fundo partidário e ao direito de antena no rádio e a televisão no julgamento da ADI nº 5.105/DF em face dos arts. 1º e 2º, da Lei nº 12.875/2013 os quais criavam limitações às legendas partidárias criadas após a realização de eleições para a Câmara dos Deputados.

Dispôs o Min. Relator Luiz Fux em seu voto vencedor que:

> No caso sub examine, a justificação do projeto de lei limitou-se a afirmar, em termos genéricos, que a regulamentação da matéria, excluindo dos partidos criados o direito de antena e o fundo partidário, fortaleceria as agremiações partidárias, sem enfrentar os densos fundamentos aduzidos pelo voto do relator e corroborado pelo Plenário... *In casu*, é inobjetável que, com as restrições previstas na Lei nº 12.875/2013, há uma tentativa obtusa de inviabilizar o funcionamento e o desenvolvimento das novas agremiações, sob o rótulo falacioso de fortalecer os partidos políticos. Uma coisa é criar mecanismos mais rigorosos de criação, fusão e incorporação dos partidos, o que, a meu juízo, encontra assento constitucional. Algo bastante distinto é, uma vez criadas as legendas, formular mecanismos normativos que dificultem seu funcionamento, o que não encontra guarida na Lei Maior. Justamente por isso, torna-se legítima a atuação do Supremo Tribunal Federal, no intuito de impedir a obstrução dos canais de participação política e, por via de consequência, fiscalizar os pressupostos ao adequado funcionamento da democracia[229].

Não obstante as reiteradas posições no sentido de repelir a restrição criada pela cláusula de barreira, ficou constatado que, embora o STF tenha declarado a inconstitucionalidade, a Suprema Corte se manifestou não pela impossibilidade total da adoção da cláusula de barreira, mas, diversamente, pelos critérios objetivos fixados naquele contexto histórico e político.

Na decisão ficou definido pela constitucionalidade da instituição de cláusula de barreira para criação e funcionamento de partidos políticos, tal como legitimamente disciplinado em Constituições anteriores à de 1988, desde que a fórmula escolhida observe

---

[228] O julgamento se encerrou por declarar a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei n. 9.096/1995, por unanimidade, a inconstitucionalidade do art. 13; a expressão “obedecendo aos seguintes critérios”, contida no *caput* do art. 41; incisos I e II do artigo 41; artigo 48; a expressão “que atenda ao disposto no art. 13”, contida no *caput* do artigo 49, com redução de texto; *caput* dos artigos 56 e 57, com interpretação que elimina as limitações temporais neles presentes até que sobrevenha nova lei a respeito; e a expressão “no art. 13”, presente no inciso II do art. 57. Por unanimidade também, o STF declarou constitucional o inciso II do artigo 56. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão n. 1.351/2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>. Acesso em: 20 jan. 2020.

[229] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão n. 1.351/2007, cit.

inexoravelmente o critério da razoabilidade constitucional a ponto de assegurar o pluralismo político, o pluripartidarismo e a igualdade de chances na participação[230].

A propósito, no julgamento da Medida Cautelar na ADI n° 5.311, de relatoria da Ministra Carmen Lúcia, definiu-se que as normas que erigissem o controle quantitativo e qualitativo dos partidos, sem violar o princípio da isonomia ou qualquer incursão indevida no seu funcionamento interno, são consideradas constitucionais.

Nesse sentido, inclusive, a Câmara dos Deputados aprovou em votação final no dia 28 de setembro de 2017 regras para vedar as coligações nas eleições proporcionais, disciplinar a autonomia dos partidos políticos e estabelecer normas sobre fidelidade partidária e funcionamento parlamentar dos partidos políticos.

Encaminhada ao Senado Federal, foi aprovada em votação final em 03 de outubro de 2017 recebendo a emenda a numeração 97 de 2017.

O texto final disciplinou a partir dos resultados das eleições de 2018 a cláusulas de desempenho eleitoral para que os partidos políticos tenham acesso ao fundo partidário e ao tempo gratuito de rádio e televisão, além de acabar com as coligações para eleições proporcionais para deputados federais, estaduais e vereadores a partir de 2020.

Para limitar o acesso dos partidos a recursos do fundo partidário e ao tempo de antena, a modificação constitucional estabeleceu a cláusula de desempenho eleitoral, com exigências progressivas até 2030.

Pela regra constitucional, haverá acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda na tv e no rádio na legislatura seguinte às eleições de 2018, o partido político que tiver obtido ao menos 1,5% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com o mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas.

Se for o caso do não atingimento desse limite, o partido poderá, ainda assim, obter acesso se tiver elegido, no mínimo, 9 deputados federais, distribuídos em um terço das unidades da Federação.

---

[230] No julgamento da ADI n. 1.351/DF, o relator Min. Gilmar Mendes ressaltou a necessidade de se observar o princípio da igualdade de participação, ao assegurar que "O Princípio da igualdade entre os partidos políticos é fundamental para a adequada atuação dessas instituições no complexo processo democrático. Impõe-se por isso, uma neutralidade do Estado em face das instituições partidárias, exigência que se revela tão importante quanto difícil de ser implementada. (...) Daí afirmar Dieter Grimm que a neutralidade estatal deve ser entendida como não influência da desigualdade, o que lhe confere caráter de igualdade formal (...) possível, sim, ao legislador pátrio, o estabelecimento de uma cláusula de barreira ou de desempenho que impeça a atribuição de mandatos à agremiação que não obtiver um dado percentual de votos. MENDES, Gilmar Ferreira. Supremo Tribunal Federal. Voto na ADI n. 1.531/DF – 2007, p. 15-19. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/
VotoGilmarADI1351.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2020.

Dessa forma para as eleições de 2022 o percentual exigido aumenta para 2% dos votos válidos recebidos nacionalmente para deputado federal em 1/3 das unidades da Federação, sendo um mínimo de 1% em cada uma delas. Outro viés para se manter a participação seria eleger pelo menos 11 deputados federais distribuídos em 9 unidades.

A partir de 2022 ficam vedadas as coligações partidárias para disputas de pleitos eleitorais para deputados federais e estaduais, o que minimiza o terreno de ação de siglas pouco expressivas.

Para a eleição de 2026, o limite aumenta para 2,5% dos votos válidos, distribuídos em 9 unidades da Federação, com no mínimo de 1,5% de votos em cada uma delas. Alternativamente, poderá eleger um mínimo de 13 deputados em 1/3 das unidades;

Nas eleições de 2030 a cláusula de desempenho eleitoral alcança o seu percentual máximo, ou seja, de 3% dos votos válidos, distribuído em pelo menos 1/3 das unidades da Federação, com 2% dos votos válidos em cada uma delas. Caso não atenda esse parâmetro, a legenda partidária poderá ter acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda na tv e no rádio se eleger pelo menos 15 deputados distribuídos em pelo menos 1/3 das unidades da Federação com menos de 2% dos votos válidos em cada uma delas.

Essa recente modificação do texto constitucional para reimplantar a cláusula de desempenho eleitoral, por meio da emenda constitucional nº 97/2017, para obstar os partidos políticos que não obtiverem os percentuais definidos dos votos válidos para a Câmara dos Deputados nos anos eleitorais e subsequentes até 2030, veio corroborar para que as alianças, entre partidos fortes, permaneçam duradoura a fim de garantir a estabilidade e a governabilidade.

Ademais para a consolidação da democracia partidária, a inexistência de critérios para a limitação do pluripartidarismo vem colaborando, em sentido contrário, para enfraquecê-lo, ao invés de concretizá-lo.

Nesse sentido, a propósito, a cláusula de barreira ou de desempenho eleitoral vai ao encontro do respeito as garantias constitucionais do pluralismo político, do pluripartidarismo e da igualdade de chances, pois evita o desvirtuamento de partidos políticos de pequena ou de nenhuma expressão o que, por sua vez, gerava um enfraquecimento de todo o sistema partidário.

A vedação às coligações nas eleições proporcionais colabora, igualmente, para impedir a formação de alianças com finalidades diversas à republicanas e a própria

fragmentação no Congresso Nacional provocada por alianças instáveis destacadas somente após as eleições.

Dessa forma, indispensável se faz a manutenção do sistema impeditivo para o funcionamento adequado do sistema político aliada as demais reformas proposta como mudança para o sistema misto distrital e semipresidencialista com pendor presidencial.

5. NOVO SISTEMA DE GOVERNO BRASILEIRO

5.1 Cenário político brasileiro pós-redemocratização

O cenário político brasileiro passa necessariamente pela análise do liberalismo político com a ascensão das direitas no Brasil e o papel das instituições. Além disso é preciso identificar quais os riscos para a democracia decorrente do populismo com a personificação do Presidente da República como representante da vontade do povo dispensando as demais instituições republicanas.

Com efeito, no liberalismo político, o Estado desempenha uma função gerenciadora, fiscalizadora, mas não necessariamente um propositor ou um possuidor de instituições.

A ideia do liberalismo político consiste em que exista no Estado a capacidade de regular a vida social criando condições para que, individualmente, cada um consiga potencializar seus projetos.

O papel do Estado é o de criar condições para que, individualmente, os cidadãos façam o que bem entendem, persigam as suas metas e potencializem seus dons pessoais sem que haja intervenções qualitativas na vontade de cada um.

Historicamente, os brasileiros não simpatizam com a ideia do liberalismo econômico e político, na maioria das vezes indissociáveis, pois sempre encontraram no Estado um apoio para as suas necessidades.

Dessa forma, o Brasil passou por três momentos em que o pensamento competiu com o liberalismo do século XX.

O primeiro deles foi denominado de patrimonialismo de herança ibérica. O segundo momento foi o do fascismo, que criou uma presença muito maior com disseminação de pensamentos discriminatórios; e, por fim, o terceiro momento foi o do socialismo que renasceu após a Segunda Guerra Mundial vinculado ao nacionalismo e ao desenvolvimentismo, conforme afirmações do cientista político Bolívar Lamounier.[231]

No decorrer da década de 50, com maior participação popular na política, uma onda antiliberal surgiu expoentemente, oportunidade em que campanhas como a do petróleo é nosso acirrou a estatização de diversos segmentos da economia; segmentos estes próprios da iniciativa privada baseados na livre concorrência.

---

[231] LAMOUNIER, Bolívar. *Liberais e antiliberais*: a luta ideológica do nosso tempo. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

Segundo o sociólogo Demétrio Magnoli. “Na América Latina e no Brasil, as elites sempre procuraram no Estado uma forma de realizar seus objetivos políticos ou econômicos” [232].

Isso, contudo, permitiu o crescimento e a consolidação do ideal nacionalista se consolidando no país no mesmo período em que ganhou força na intelectualidade do país.

Com o golpe militar de 1964, a esquerda se retirou da política dando início a uma série de reformas liberais promovidas pelo economista Roberto Campos.

Enquanto a direita governava o país por meio dos militares, a esquerda cresceu na intelectualidade por meio das produções culturais, literárias e educacionais.

Com a redemocratização e eleição direta de Fernando Collor de Mello em 1989, houve uma nova onda de liberalidade a qual revigorou com mais força, oportunidade em que iniciou uma implementação de agenda para reformar e modernizar o Governo.

Com o fracasso de suas ações econômicas, os envolvimentos em corrupção e a perda de apoio da maioria congressual, o *impeachment* se tornou inevitável; fato este que, novamente, contribuiu para o descrédito do sistema liberal.

A ascensão da esquerda, após o Governo de Fernando Henrique Cardoso, nos dois períodos de Lula e um e meio de Dilma, fez um forte apelo ao populismo em que a figura do Presidente da República se colocava como legítimo representante da vontade do povo.

Esse populismo acabou por transformar a forma de Governo ou de prática política em uma busca incansável de adesão maior com o povo por meio de uma articulação política e retórica. Houve a corporificação da vontade do povo em que as instituições responsáveis pelo sistema de freios e contrapesos ficaram relegadas a segundo plano.

Nesse período o Presidente se colocava em um patamar de modo a dispensar as demais instituições, já que independente do melhor desenho da política, o desejo do populismo é atender os anseios da população.

Com o fracasso do partido dos trabalhadores nas eleições de 2016 em que perdeu 60% das prefeituras que tinha, houve nova oportunidade para revigorar as discussões liberais.

Em 2015 e 2016, os movimentos vinculados à direita obtiveram propulsão quando o sentimento de descredibilidade do Governo de Dilma conduziu milhares de pessoas às ruas em todo o Brasil.

---

[232] Palestra proferida por Demétrio Magnoli no *30º Fórum da Liberdade* – O Futuro da Democracia. Disponível em: <http://forumdaliberdade.com.br/eventos_anteriores/30o-forum-da-liberdade-o-futuro-da-democracia/>. Acesso em: 02 mar. 2020.

Destes projetos brotaram pautas de defesa da Operação Lava-Jato e o impedimento da petista, além de grupos com capacidade de mobilização, como o Movimento Brasil Livre, resultante de um novo fenômeno que eclodiu nas redes sociais.

Hoje, na sistemática eleitoral, há dois novos partidos declaradamente liberais no país, o Novo e o PSL.

Com as eleições de 2018, ambos os partidos aumentaram a sua representatividade já que o partido Novo alcançou 08 cadeiras na Câmara dos Deputados enquanto o PSL 52 cadeiras, porém composto pelo bloco (PSL, PL, PP, PSD, MDB, PSDB, REPUBLICANOS, DEM, SOLIDARIEDADE, PTB, PROS, PSC, AVANTE, PATRIOTA) detém 351 deputados federais.

A eleição de 2018 trouxe à Presidência, Jair Messias Bolsonaro que firmou o seu Governo com base em três pilares: (i) pilar econômico; (ii) pilar de infraestrutura; e (iii) pilar do combate a corrupção.

Ocorre, entretanto, que estes pilares embora sejam o centro do Governo de Bolsonaro, na prática estes atores ficaram em segundo plano forçados a negociar por conta própria ou ficam isolados no Governo. Frequentemente tem suas próprias pautas desprestigiadas pelo Presidente da República. Guerras dessa natureza enfraquece a governabilidade do Presidente que, sem força para negociar com o Congresso, vê dificuldades em manter uma base estável e confiável de Governo dificultando a aprovação de reformas indispensáveis para dar o impulsionamento necessário ao país principalmente quando exigem emendas constitucionais em que o quórum de aprovação é qualificado.

Para disfarçar a instabilidade do Governo em formar alianças e assim obter a governabilidade, o populismo se destaca na figura do Presidente da República que, sob o argumento de encarnar a vontade do povo, acentua um fanatismo político. O populismo ocorreu tanto no Governo de Lula como, de fato, vem ocorrendo no Governo de Bolsonaro.

Diante desse cenário, a figura do Presidente da República no presidencialismo de coalizão mostra-se demais enfraquecida a ponto de formar alianças necessárias para dar vazão as demandas nacionais, além do que é preciso, somado a isso, remodelação do sistema partidário e eleitoral brasileiro justamente para assegurar a viabilidade de um novo sistema de Governo.

Dessa forma, somente a adesão ao sistema semipresidencialista não seria capaz de, por si só, eliminar a crise político-institucional brasileira, entretanto, combinada com

outros fatores como sistema distrital misto e cláusula de desempenho, seria medida suficiente e apta para estancar os problemas estruturais apresentados pelo Brasil.

5.2 Ideia de um novo sistema de Governo para o Brasil

Há tempos o Brasil vem sofrendo uma grave crise institucional que compromete a estabilidade do Governo ante a notícia de reiterados escândalos envolvendo a estrutura da administração pública e a própria credibilidade das instituições políticas.

Em foco o Poder Executivo Federal, destaca-se que desde à época da promulgação da Constituição Federal de 1988, fato simbolizador da redemocratização brasileira, foram eleitos democraticamente, pelo sufrágio universal, cinco Presidentes da República: (i) Fernando Collor (1990-1992); (ii) Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), (iii) Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), (iv) Dilma Rousseff (2011-2016), e (v) Jair Bolsonaro (2019 até o momento).

Dentre esses cinco Presidentes eleitos diretamente para a função de Presidente da República, praticamente 50% conseguiu terminar o exercício do mandato sem sofrer o impedimento, ou seja, não foram destituídos compulsoriamente mediante um processo de *impeachment*.

São 32 (trinta e dois) anos de período pós redemocratização com a destituição de dois Presidentes da República eleitos pelo sufrágio universal. Até 2018, esse número representava exatamente 50% (cinquenta) por cento dos Presidentes brasileiros pós período relatado.

Essa situação descrita reforça à necessidade apontada por Marcelo Tavares de que para que haja um bom Governo, observadas as características culturais de cada sociedade, é preciso que este Governo seja capaz de:

> (i) permitir que a maioria governe; (ii) conseguir solucionar crises políticas sem maiores traumas; (iii) manter relações balanceadas entre o Executivo e o Legislativo; (iv) gerar condições para o efetivo controle das ações do Governo pela oposição; (v) contribuir para o respeito aos direitos fundamentais e para o revezamento ideológico das correntes que acessam o poder, a médio prazo; e (vi) estimular relações democráticas transparentes[233].

---

[233] TAVARES, Marcelo Leonardo Semipresidencialismo no Brasil: por que não? *Revista de Informação Legislativa*: RIL, v. 54, n. 215, p. 60, jul./set. 2017. Disponível em: <http://www12.Senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59>. Acesso em: 24 jan. 2020.

Atualmente, o Brasil é regido pelo sistema presidencialista, onde, por meio de eleições populares, escolhe-se um Presidente da República que reúne, em uma única pessoa, as funções de chefe de Estado e chefe de Governo.

Na medida em que o chefe de Estado exerce a representação nacional em comunidades estrangeiras, comanda as forças armadas e estipula as políticas externas as quais o país deverá seguir, o chefe de Governo é responsável em exercer as funções administrativas ligadas ao Poder Executivo como tratar de políticas públicas e de nomear Ministros de Estado para condução das respectivas pastas ministeriais.

Ao longo desses anos, não só no Brasil, mas em países vizinhos na América Latina, já ficou demonstrado que essa acumulação de funções de chefe de Estado e de chefe de Governo não tem promovido resultados satisfatórios sob o ponto de vista da governabilidade e estabilidade do próprio Governo.

A rigor, há mais desacertos nas relações institucionais entre o Executivo e o Legislativo do que propriamente acertos. E isto vem dependendo exatamente da habilidade de se manter uma boa aprovação junto ao Congresso Nacional somado a outros fatores como, no caso brasileiro, ao multipartidarismo ilimitado e ao sistema eleitoral proporcional como já exposto.

A soma dessas tarefas competidas a uma única pessoa, sem distinção da atribuição de cada uma das chefias, faz com que os problemas de chefia de Governo se tornem os problemas do Estado, comprometendo a estabilidade destas relações institucionais.

Nesse sentido, vê-se que a força do Presidente e a sua capacidade de influenciar os demais poderes da República e a própria ausência de funções relevantes da figura do vice-Presidente, acabam por canalizar para a centralização das ações executivas e a própria personificação exclusiva do Presidente. E essa canalização traz também para a sua pessoa as consequências de todas as crises institucionais e de Governo a se iniciar pela ausência de compromisso ideológico da maioria dos partidos políticos.

Veja-se que, por reunir todas as tarefas em uma só pessoa, qualquer crise na Administração Pública, sob o ponto de vista de Governo, recai exclusivamente sobre si tornando-o hiper exposto publicamente a todo tipo de questionamento.

Lembrando o berço do presidencialismo puro, Sartori aduz que:

> O presidencialismo puro, ou seja, o sistema presidencialista do tipo americano, assenta na distribuição e separação do poder entre o Presidente e o Congresso. Embora o sistema americano tenha contornado seus problemas ao longo do tempo, não se pode ignorar o fato de que uma estrutura de poder cindido contribui, mais do que qualquer outra, para a paralisia e o impasse. Na verdade, o sistema americano ainda funciona? Em retrospecto, percebemos que a divisão do

> poder sempre foi mitigada, na prática, pela presença de maiorias indivisas (harmônicas) − o partido presidencial coincidindo com a maioria parlamentar − e, no costume, pelas práticas consociacionais, sobretudo a concordância bipartidária quanto à política externa. Porém, as maiorias indivisas e a consociabilidade bipartidária já não configuram mais o padrão predominante. Em seu lugar encontra-se hoje um sistema político rachado, cindido antagonicamente, cujos dois componentes definem seus respectivos interesses eleitorais em função do fracasso da instituição oposta. Um Congresso controlado pelos democratas que se alinhasse às políticas de um Presidente republicano estaria ajudando a eleger outro Presidente republicano. Inversamente, um Presidente com minoria (no Congresso) procurando reconstituir um Governo indiviso seria estimulado a entrar em confronto com o Congresso, recorrendo, por assim dizer, ao jogo das culpas. Portanto, a resposta à questão sobre se o presidencialismo, em sua mais aclamada encarnação, proporciona um Governo eficaz é um sonoro não. Ironicamente, a crença de que os sistemas presidencialistas são sistemas "fortes" se baseia no pior arranjo estrutural possível (o compartilhamento do poder expondo-se à perspectiva de um "Governo cindido") e não percebe que o sistema americano funciona, ou tem funcionado, *apesar de* sua constituição — e dificilmente *graças a* ela. Na medida em que ainda é capaz de funcionar, esse sistema, para se desbloquear, precisa lançar mão de três fatores: a falta de princípios ideológicos, partidos fracos e indisciplinados, e políticas centradas na esfera local. É a partir desses fatores que um Presidente pode conquistar os votos necessários no Congresso, em troca de favores às bases eleitorais. Assim, temos a institucionalização do estilo político do *pork barrel* [termo norte-americano: festim e doações com a finalidade de comprar votos], tendência esta pouco elogiável. Assim, em termos estruturais, o que temos, na verdade, é um Estado fraco[234].

Essa situação descrita por Sartori (1993) não é diversa da encontrada no sistema de Governo brasileiro, embora variável do puro para o de coalizão, características descritas se amoldam exatamente ao estilo e labor das relações institucionais pactuadas entre o Executivo e Legislativo brasileiro.

A mitigação desses problemas também, por outro lado, não encontra solução no sistema parlamentarista que, a propósito, já fora rejeitado em 21 de abril de 1993 quando a população eleitoral fora convocada para opinar sobre a mudança do sistema de Governo. Na época fora discutida e levada à votação popular a mudança do sistema e da forma de Governo.

O resultado representou a escolha do sistema de Governo presidencialista com 69,2% dos votos válidos contra 30,8% do parlamentarismo e 86,6% do regime republicano contra 13,4% do regime monárquico.

Nesse quesito, o sistema parlamentarista também não representaria a melhor solução, pois o chefe de Estado acaba por possuir funções meramente formais e representativas.

---

[234] SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. *Novos Estudos Cebrap*, n. 35, p. 3-14, mar. 1993.

A rigor, o ponto de encontro do sistema parlamentarista é que há a exigência de que os Governos sejam escolhidos, apoiados e, eventualmente, exonerados pelo voto parlamentar. Entretanto, sustentar que esses Governos são mantidos pelo Parlamento não contribui para solucionar essa equação ou explicar o porquê da existência de sistemas políticos fortes ou frágeis, Governos com estabilidade ou instabilidade, políticas com eficazes ou estratificadas.

De acordo com Sartori, há, ao menos, três tipos distintos de parlamentarismo.

Na matriz, encontra-se o sistema inglês em que o gabinete do Governo é dirigido pelo Primeiro Ministro, onde o Executivo prevalece necessariamente sobre o Parlamento.

No lado oposto, há parlamentarismo desenvolvido na Terceira e na Quarta República francesa, em que foi instituído o Governo de Assembleia; na prática da época a governabilidade se mostrava impossível.

Por fim, no caminho do meio, há a fórmula do parlamentarismo controlado por partidos.

O objetivo não é esgotar o sistema parlamentarista, mas, tão-somente, apontar que, em nenhuma dessas variáveis, o parlamentarismo no Brasil teria êxito.

A rigor, a título de exemplo, já houve esse sistema parlamentarista tanto no período do Império de 1847 a 1889 quanto no período da República de setembro de 1961 a janeiro de 1963, porém em nenhum dos dois períodos a experiência foi suficientemente exitosa para perpetuar esse sistema de Governo.

Na República, o parlamentarismo foi utilizado pelo Congresso, via emenda constitucional[235], como forma de superar o impasse decorrente da renúncia de Jânio Quadros, em 1961.

Houve a negociação da mudança do sistema como forma de evitar possível uma guerra civil.

Com a utilização dessa estratégia, as provocações de *impeachment* e de golpe militar contra o vice-Presidente João Goulart foram impedidas. Entretanto, na época, o grupo militar e os políticos não consentiam na entrega do poder a João Goulart, associado ao sindicalismo e com posicionamento declaradamente de esquerda.

A diplomação e a posse de João Goulart foram consentidas sob o requisito de o Parlamento brasileiro criar o sistema parlamentarista, oportunidade em que reduziria as

---

[235] Emenda Constitucional n. 4, de 1961 − institui o sistema parlamentar de governo. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-4-2-setembro-1961-349692-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 24 jan. 2020.

prerrogativas do Presidente da República e permitiria o Governo ser exercido diretamente pelo gabinete ministerial.

Ocorre, entretanto, que a própria emenda nº 4, previa em seu artigo 25, a realização de um plebiscito para decisão acerca da manutenção do sistema parlamentar ou retorno ao sistema presidencialista.

Antecipado, o plebiscito foi realizado em 6 de janeiro de 1963, oportunidade em que o eleitorado optou por retornar ao sistema presidencialista capitalizando maioria absoluta e expressiva de 82,1% dos votos válidos contra 17.9% para manutenção do sistema parlamentarista.

Assim, pôs-se fim à tentativa de implantação do sistema parlamentarista no Brasil. A decisão, por outrora, fora acertada, pois o parlamentarismo pode falhar tanto e tão quanto o presidencialismo.

A título de exemplo, sem se aprofundar no tema, se desejasse que a alternativa ao presidencialismo fosse um sistema parlamentarista, ainda assim precisaria decidir qual parlamentarismo seria escolhido daquelas três vertentes anteriores, pois, objetivando garantir a fuga do presidencialismo puro não conduziria simplesmente, pela via de menor resistência, ao parlamentarismo puro, isto é, ao Governo de Assembleia.

Se a preocupação é de ter um bom desempenho do sistema político, repita-se, não se mostra pertinente apenas a modificação do sistema de Governo, pois, como a estrutura do estado brasileiro está concebida com o pluripartidarismo ilimitado e o sistema proporcional nas eleições para Deputados Federais, Estaduais e Vereadores, impede definitivamente qualquer sistema de Governo funcionar adequadamente. Mas, por outro lado, a modificação do sistema eleitoral e partidário, sem confluir para a mudança do sistema de Governo, por si sós também, não têm esse condão de promover o bom desempenho político esperado.

Sobre esse ponto Juan Linz e Arturo Valenzuela[236] apoiam o parlamentarismo ao invés do presidencialismo sob o fundamento de que os sistemas presidencialistas são rígidos ao passo que os sistemas parlamentaristas são flexíveis, e que a flexibilidade é preferível à rigidez.

Consigna os autores que um sistema flexível se expõe muito menos a riscos devido a seus mecanismos de auto regulagem e que as crises dos sistemas parlamentaristas são crises de Governo e não de regime.

---

[236] LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (eds.). The failure of presidential democracy: the case of Latin America, cit., p. 87.

Embora a colocação seja de certa forma adequada, nota-se que essa eficácia preferível à paralisia inerente aos sistemas presidencialistas, não é regra absoluta pois, a título de exemplo, veja-se o parlamentarismo italiano em que está imóvel e ineficiente.

Portanto, embora seja um indicativo esta linha de raciocínio, também serve ao argumento da redução do risco, no sentido de que um Governo ineficaz e tumultuado contribui para desgastar sua legitimidade, podendo, a longo prazo, desencadear numa crise de próprio regime.

Dessa forma, o problema está presente na divisão do poder entre o chefe de Estado e chefe de Governo como anteriormente relatado haja vista que esse acúmulo de funções não tem originado bons resultados no cenário brasileiro, em especial, destaca-se mais pelos desacertos nas relações institucionais entre o Executivo e o Legislativo do que, propriamente, à observação do equilíbrio de forças.

A propósito, a divisão do poder em pessoas diversas, com funções diferentes, vai ao encontro da posição de Sartori[237] quando estrutura a autoridade do chefe do Executivo.

Para o autor, a estrutura de autoridade em que um chefe executivo atua se divide em: (i) um chefe acima de desiguais; (ii) um chefe entre desiguais; (iii) um chefe entre iguais.

Essas fórmulas representam a maneira pela qual os poderes do chefe do Executivo são divididos de modo a excluir a concentração de tal poder na mão de uma única pessoa, ou seja, como ocorre no sistema presidencialista.

Um chefe acima de desiguais é o chefe do Executivo caracterizado como um líder partidário, dificilmente destituível pelo voto parlamentar e que possui liberdade para nomear e exonerar seus Ministros de Estado os quais permanecem subordinados aos seus comandos e suas diretrizes.

Um chefe entre os desiguais, hipótese presente no parlamentarismo, pode ser ou não um líder partidário, entretanto, é livremente desconstituído pelo Parlamento por meio do voto de desconfiança. Havendo modificação em seus ministérios deve permanecer no cargo de primeiro Ministro.

Por fim, na terceira e última classificação, o chefe entre os iguais representa um primeiro Ministro que é exonerado juntamente com os seus Ministros de Estado, ou seja, quando são exonerados muda-se, por completo, o gabinete ministerial.

---

[237] SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo, cit.

A rigor, neste caso, geralmente o Primeiro Ministro é obrigado a aceitar Ministros de Estado indicados por terceiros partidos dos quais compõem a aliança. Dispõe de pouco ou controle sobre os ministérios, pois geralmente é obrigado a aceitar as indicações partidárias ou de correligionários.

Independentemente das fórmulas desenvolvidas por Sartori, destaca o autor que a divisão desse poder acaba por mitigar a dicotomia presidencialista/parlamentarista:

> Para começar, a escala indica que um Primeiro Ministro inglês pode governar de modo muito mais eficaz do que um Presidente americano. Isso significa que não se pode creditar exclusivamente à fórmula presidencialista do *primus solus* qualquer "mérito de governabilidade". Ademais, a escala sugere que não existe nenhuma vantagem clara em substituir *o primus solus* por um *primus inter pares.* De fato, um Primeiro Ministro que não consegue controlar os integrantes de seu ministério (pois não pode exonerá-los), e nem mesmo pode escolhê-los livremente, dificilmente pode ser considerado realmente no comando. Portanto, as fórmulas de partilha do poder que mantêm alguma "promessa de governabilidade" são (i) o primeiro acima de desiguais e (ii) o primeiro entre desiguais. [238]

Sob a ótica de Sartori (1993), na qual se segue, restaram dois regimes de Governo eficientes quais sejam: (i) o sistema semipresidencialista e; (ii) o sistema parlamentarista puro da Inglaterra e da Alemanha.

Aqui se destaca que a figura do semipresidencialista significa um caminho do meio entre o presidencialismo e o parlamentarismo com a partilha do poder do chefe do Executivo justamente para assegurar, de um lado, a atribuição de política interna e o poder de organizar o Governo e, por outro lado, a responsabilidade colegiada do Governo perante o Congresso Nacional, caracterizando uma dualidade no Executivo.

O semipresidencialismo, diante de sua própria estrutura normativa, contribui para a manutenção das relações dinâmicas celebradas entre o Executivo e o Legislativo, favorecendo saídas menos traumáticas em relação às crises institucionais.

É o caso Francês e Português em que a estabilidade do regime político tem demonstrado o êxito desse sistema. De forma flexível, expõe a capacidade de permitir arranjos institucionais decorrentes de variações ideológicas dos grupos organizados nos partidos políticos que alcançam uma maioria nas eleições presidenciais e para a Assembleia[239].

Quando se trata da preocupação da estabilidade, diga-se, preocupa-se com a estabilidade do regime e não a estabilidade do Governo, pois não é coerente transferir o conceito de democracia estável para Governo estável.

---

[238] SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo, cit., p. 6-8.

[239] GICQUEL, Jean; GICQUEL, Jean-Éric. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2015.

Nesse sentido, independentemente da instabilidade do Governo, a democracia não é afetada por tal instabilidade, mas, diversamente por Governos impotentes ou maus Governos que representam o enfraquecimento das instituições republicanas.

A propósito, a estabilidade do Governo está vinculada à duração do Governo; período em que se mantém no poder. Esse período deve ser longo, duradouro capaz de demonstrar a impotência do próprio Governo com o estado de coisas.

Neste cenário, são formadas coalizões, geralmente, duram seis meses, com o objetivo de assegurar a estabilidade do Governo, porém, essa longevidade ganha um imobilismo político a ponto de provocar uma inefetividade do próprio Governo.

Após esse período, constata-se que ou o Governo efetivamente governa ou protela suas decisões, o que leva a crer que um Governo estável não é condição suficiente para assegurar um Governo eficaz.

Outras vezes, não incomum, Governos de curta duração e instáveis mantém pessoal político ocupando cargos de forma permanentemente estáveis. Essa, a rigor, é a ideia de que a aparente instabilidade não encontra solução na estabilidade do seu pessoal.

Nessa linha, Sartori deduz que:

> ... honorável Yellow vem ocupando cargos de ministério durante trinta anos, como Ministro do Turismo, do Tesouro, das Relações Exteriores, do Meio Ambiente, da Educação e, finalmente, do Patrimônio da União. Sua estabilidade individual no Governo é inabalável. Mas em que sentido essa estabilidade serve ao sistema, isto é, em que sentido ela o beneficia? Procuro em vão uma resposta − a não ser que esta se encontre no Princípio de Peter: as pessoas elevam-se ao seu nível de incompetência. Com certeza, se desfazendo de qualquer conhecimento que tenha adquirido ao longo dos anos, o honorável Yellow deixa transparecer a continuidade (e não a descontinuidade) de sua inesgotável incompetência. E a razão de o honorável Yellow continuar eternamente como Ministro de tudo reside precisamente no fato de que ele bem sabe que sua capacidade de permanecer no cargo nada tem a ver com seu desempenho (nem, vale dizer, com sua inteligência natural), e tem tudo a ver com suas manobras faccionais no interior do partido. Se a "estabilidade substancial" realmente representa isso, então é melhor viver sem ela[240].

Nota-se na experiência brasileira que o sistema partidário contribui para que alguns políticos utilizem os partidos como verdadeiras legendas de aluguel, na medida em que mudam frequentemente de partidos ou, por contrariarem o interesse pessoal, saem com o objetivo de se criar um outro partido capaz de comandar ao seu desejo.

Esses costumam não aceitar as diretrizes e disciplinas partidárias sob o argumento de que são livres na representatividade do eleitor, porém contribuem decisivamente para tornar esses partidos voláteis e destituídos de poder.

---

[240] SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo, cit., p. 10.

Nesse cenário, o Presidente se vê em um Parlamento sem controle e pulverizado em diversas facetas sendo forçado a coalizar com diversos interesses partidários[241] e ideologicamente instáveis.

Recentemente Chaisty, Cheeseman e Power (2015), em pesquisa realizada na Universidade de Oxford, mapeou a "caixa de ferramentas" utilizadas pelo sistema presidencialista de coalizão, em nove países nos respectivos anos (Armênia 2003, Benim 2006, Brasil 2010, Chile 2010, Equador 2002, Quênia 2002, Malauí 1994, Rússia 1999 e Ucrânia 2010) para garantir a governabilidade no Congresso.

Dentre as técnicas utilizadas pelo Presidente destacam-se: (i) distribuição de pastas ministeriais[242]; (ii) poder de agenda legislativa[243]; (iii) distribuição orçamentária em forma de clientelismo[244]; (iv) controle sobre partidos de coalizão[245]; e (v) troca de favores[246].

---

[241] A título de exemplo, "a base governista do governo de Lula começou a ser formada antes mesmo da campanha presidencial, durante as negociações das alianças eleitorais do PT. Cresceu após o primeiro turno, com a incorporação de legendas derrotadas. Com a vitória de Lula e a posterior formação do ministério, voltou a aumentar. A última adesão foi o PMDB, segunda maior bancada da Casa, atrás do PT. Dos 15 partidos representados na Câmara, 11 apoiavam o governo. Esse grupo reuniu 376 deputados, ou cerca de 73% da Casa. Eram eles: PT (90 deputados), PMDB (77), PTB (52), PP (49), PL (43) PPS (21), PSB (20), PC do B (10 deputados), PSC (7), PV (6) e PSL (1). Apenas quatro legendas ficaram de fora da base: PFL (68 deputados), PSDB (50), PDT (13) e Prona (2). Somadas, essas bancadas reúnem 133 deputados, cerca de 26% dos integrantes da Câmara". O PMDB, por outro lado, sustentou na Câmara os governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Mesmo que distante da orientação ideológica do partido do Presidente, é uma agremiação que sempre tende a integrar o Governo, podendo-se afirmar, atualmente, que tem sido impossível administrar sem ele. "Em termos quantitativos, o governo nunca teve tanto apoio no Legislativo. Mas os números não devem ser tomados de modo absoluto porque, dependendo da importância da matéria, as bancadas dificilmente votam fechadas. É por isso que as negociações são pontuais e recomeçam a cada novo projeto submetido a votação", contribuindo para a indisciplinariedade partidária e o enfraquecimento dos próprios partidos políticos. FOLHA DE S.PAULO. Base do governo Lula na câmara infla em 2003. Folha Online, 30 dez. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56811.shtml>. Acesso em: 02 jul. 2020.

[242] Distribuição de pastas ministeriais − assume-se que os Presidentes têm amplos poderes de nomeação e que usem essas nomeações para garantir apoio político. Poderes de nomeação de ministérios e cargos de alto escalão variam significativamente entre os casos, tanto em termos do número de posições de patrocínio disponíveis como em termos de prestígio. Significativas nomeações para várias posições frequentemente carregam único e exclusivamente significado político.

[243] Poder de agenda legislativa − as ferramentas legislativas que os Presidentes detêm comandam essa iniciativa legislativa. O Presidente, por exemplo, pode usar os poderes da agenda positivamente para fomentar a coalizão ou negativamente para desencorajar alternativas agendas dentro da coalizão. Eles incluem, entre outros, os poderes do Presidente de iniciar projetos de lei e emendas constitucionais; emitir decretos e medidas provisórias que têm consequências normativas e vetar leis aprovadas pelo parlamento.

[244] Distribuição orçamentária em forma de clientelismo − essa ferramenta é definida como a capacidade do Presidente de direcionar a formulação e execução de prioridades de gastos públicos tendo em vista a obtenção de apoio político específico. Este tem várias dimensões, incluindo influência na redação do orçamento nacional, normalmente feito pelo Executivo; autoridade para aceitar ou rejeitar alterações ao orçamento nacional (formalmente um "Poder Legislativo do Presidente"); capacidade de acelerar, atrasar ou suspender a execução de itens de linha distintos no orçamento; e a capacidade de implantar não reservados fundos discricionários sob o controle do Executivo.

[245] Controle sobre partidos de coalizão − os poderes partidários se referem à influência que o Presidente pode exercer sobre seu próprio partido ou, em alguns casos, aliados dentro da coalizão (por exemplo, partidos que fazem campanha para o parlamento, mas não concorreu com seu próprio candidato na eleição presidencial).

Essas ferramentas utilizadas por Presidentes cujos os partidos carecem de apoio majoritário se tornaram preferidas para alcança-lo no Congresso. Isso provoca a vulnerabilidade da pessoa do Presidente, figura única, que deve agir como se fosse um Primeiro Ministro a fim de superar a combinação difícil de políticas multipartidárias dentro desse sistema presidencialista.

Isso é mais um indicador de que o sistema de Governo brasileiro deve migrar para o sistema semipresidencialista em que se reporta à divisão das funções do Executivo.

5.3 Sistema de Governo semipresidencialista

O sistema político semipresidencialista se destaca por permitir, em sua Constituição, a coexistência de elementos normativos próprios do sistema parlamentar e do sistema presidencial. Contudo, diferentemente do sistema presidencial, o chefe de Governo responde perante o chefe de Estado e perante o Parlamento.

Ao contrário do sistema parlamentar, o chefe de Estado é eleito pelo sufrágio universal ao mesmo tempo em que o chefe de Governo é também responsável perante a sua pessoa.

Assim para além do Parlamento e do Governo, há um chefe de Estado eleito por sufrágio universal com prerrogativas que vão além do mero atributo representativo. Juntamente com um Governo não diretamente dependente dele, possui responsabilidade diante do Parlamento dispondo de diversos poderes exercitáveis por si só, nomeadamente, o direito de dissolução deste Parlamento.

Deste modo define-se o sistema semipresidencialista como sistema de Governo quando há conjugação do mesmo grau de legitimidade do chefe de Estado e do Parlamento na medida em que ambos são eleitos pelo sufrágio universal e neles se consubstanciam a faculdade de exercitarem os poderes jurídicos que a Constituição lhes outorgou. Tudo isso

---

Espera-se que o maior controle que um Presidente tem seja capaz de exercer sobre seu próprio partido para garantir a disciplina da coalizão. Presidentes com forte controle sobre um número muito pequeno parlamentares e Presidentes com pouco controle sobre uma grande é provável que as partes se encontrem em uma posição semelhante. Nos dois casos, o Presidente será forçado a fazer maior uso de ferramentas alternativas para organizar a coalizão.

[246] Troca de favores − a troca de favores refere-se a acordos entre o Presidente e os parlamentares em que o apoio político é trocado informalmente por apoio econômico, benefícios ou outras formas de assistência pessoal. A natureza informal dessas transações os distingue de política orçamentária, onde incentivos financeiros são fornecidos em troca do apoio eleitoral dentro de regras formais do jogo político. Exemplo típico da troca de favores ocorre quando o Presidente em exercício suborna parlamentares para votar de certa maneira ou garante o apoio dos legisladores, prometendo financiar sua próxima eleição campanha. No entanto, é importante observar que a troca de favores nem sempre equivale a corrupção e nem sempre tem conotações normativamente ruins. Ver HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. *Informal institutions and democracy*: lessons from Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006.

justamente para atender o sentido de em maior ou em menor grau controlar a ação do Governo de molde que, qualquer um deles, mesmo que indiretamente, possa fazer cessar as funções daquele.

Em virtude dessa legitimidade popular do chefe de Estado decorre a dualidade do Poder Executivo em que a responsabilidade do Governo é dividida em duas facetas, ou seja, depende da confiança outorgada pelo chefe de Estado e da confiança mantida pelo Parlamento. Esse modelo, ademais, permite o real controle das atividades do Governo com especial relevância para aquelas que se inserem no contexto das atribuições do chefe de Estado[247].

Na linha de Novais[248], é a combinação destas duas facetas que confere autonomia ao semipresidencialismo, na proporção em que a partir delas se pode distinguir, sem margem de dúvida razoável, tanto do sistema presidencial (neste sistema, o Governo não responde politicamente perante o Parlamento no sentido de que o Parlamento não pode destituí-lo sob o mero argumento de desconfiança política), como do sistema parlamentarista (já que neste sistema, seja em República ou Monarquia, o Presidente não é eleito por sufrágio popular e, consequentemente, tratando-se de democracia representativa, não dispõe da necessária legitimidade para exercer os poderes que a Constituição lhes outorgou).

Na visão de Morais[249], o semipresidencialismo envolve a existência de um sistema híbrido ou misto em que o Governo liderado por um primeiro Ministro é duplamente responsável, no plano institucional ou político, perante o Parlamento e perante um Presidente eleito por sufrágio universal que dispõe da faculdade de exercer poderes com alguma relevância a nível de controle ou até de direção interinstitucional, destacando-se nestes a competência livre ou autônoma para dissolver o Parlamento.

Portanto este modelo de Governo misto reúne atributos do sistema parlamentarista e do sistema presidencialista produzindo pendor mais presidencialista, como é o caso da França, parlamentarista, como é o caso da Áustria, ou híbrido, como é o caso de Portugal[250], que varia entre o pendor governamental e o parlamentarista[251].

---

[247] DUVERGER, Maurice (Dir.). *Les régimes semi-présidentiels*. Paris: PUF, 1986.

[248] NOVAIS, Jorge Reis. *Semipresidencialismo*: teoria geral e sistema português. 2. ed. Lisboa: Almedina, 2018, p. 19.

[249] MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa*, cit., p. 231.

[250] Conforme Carlos Blanco de Morais e Jorge Reis Novais, diferentemente, o sistema semipresidencialista português não se caracteriza em decorrência da existência de uma dupla responsabilização do Executivo, seja perante o Parlamento, seja perante o Presidente, tampouco tem a natureza definida na perspectiva de uma dupla liderança, ou seja, a do Primeiro-ministro e a do Presidente da República. MORAIS, Carlos Blanco de.

Não obstante possuir tais atributos de ambos os sistemas, o que realmente define como semipresidencialista é a responsabilidade política do Governo perante o Congresso. É dessa responsabilidade que se destaca a existência de um Presidente capaz de exercer, com legitimidade, poderes relevantes para conduzir a vida política da sociedade. Poderes estes discriminados na Constituição e que o permitam atribuir efetivamente uma capacidade autônoma de participação no exercício do poder político.

Dos poderes presidenciais, destacam-se competências constitucionais indispensáveis ao exercício da função com autonomia, entre elas: nomeação do Primeiro Ministro e, eventualmente, sua exoneração *ad nutum*; a nomeação dos demais Ministros de Governo, bem como suas exonerações *ad nutum;* nomeação do alto escalão do Governo tanto da administração civil como da administração militar; o poder de vetar leis que entendam inconstitucionais ou contrários ao interesse nacional; expedição de medidas provisórias com força de lei; expedição de decretos regulamentares à lei; negociação e ratificação de tratados ou convenções internacionais; poderes no âmbito da designação do comando militar e das forças armadas; decretar estado de sítio, de defesa ou intervenção federal; e poderes gerais de representação interna e externa do Estado.

Essas são alguns poderes conferidos ao Presidente pelo sistema semipresidencialista que contribuem para identifica-lo, sem olvidar, o poder de dissolver o Parlamento, com margem de decisão exclusiva do Presidente, embora esse poder seja raramente utilizado, a possibilidade se mostra presente devido à influência do parlamentarismo, por isso denominado sistema misto ou híbrido.

Cada um dos poderes conferidos ao Presidente assegura a sua efetiva participação na vida política do Estado concretizando competências que permitem intervenções pontuais de modo a garantir consistência política a sua figura.

Por outro lado, como um dos mais significativos, embora pouco utilizado, o poder de dissolução do Parlamento congrega uma extensão muito particular e efeitos imprevisíveis já que pode ter, por si só, um desfecho absolutamente relevante para a vida política do país.

A propósito, ainda que não seja exercido na legislatura, acaba por potencializar os demais poderes presidenciais na medida em que o Presidente é içado ao patamar superior de destaque e relevância do sistema político.

O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa, cit., p. 252; NOVAIS, Jorge Reis. *Semipresidencialismo*: teoria geral e sistema português, cit., p. 419.

[251] SOUSA, Marcelo Rebelo de. *O sistema de governo português*. Lisboa: Ed. Universidade, 1992, p. 10.

É de interesse que se destaque o fato de que a existência do poder de dissolução do Parlamento não é condição indispensável para caracterizar o sistema como semipresidencialista, haja vista que o fator determinante para tal não é esse, mas, diversamente, a existência de um Governo politicamente responsável perante esse Parlamento.

Isso sim é condição indispensável para atribuir a natureza semipresidencialista ao sistema de Governo.

5.3.1 Semipresidencialismo na visão de doutrinadores

Não há consenso entre os doutrinadores acerca da identificação dos atributos necessários que devem estar presentes simultaneamente em um sistema político para defini-lo como semipresidencialista.

A propósito, é por meio da escolha desses atributos pelos quais se define o sistema político como semipresidencialista com traços característicos e marcantes distintivos do presidencialismo e parlamentarismo.

Se, de fato, a Constituição Francesa de 1958 se destacou como elemento normativo paradigma para definir o sistema semipresidencialista, é verdade, por outro lado, que essa pretensão dogmática, seja no plano estatutário, seja no plano da prática política, recebeu contribuições de diversos ordenamentos jurídicos que trouxeram elementos irradiantes de outros sistemas[252].

Sob a linha doutrinária, Maurice Duverger contribuiu decisivamente para a elaboração de uma teoria política do sistema semipresidencialista. Para o autor, o primeiro esboço de uma identificação dos pontos principais do semipresidencialismo se desmembravam em três vertentes: (i) Presidente da República eleito diretamente por sufrágio universal e com poderes significativos; (ii) Existência de uma contraposição ao Presidente da República denominado Primeiro Ministro que exerce o Poder Executivo na sua função governamental; e (iii) O Primeiro Ministro mantém-se em função desde que não tenha oposição ou falta de confiança do Parlamento[253].

---

[252] PEGORARO, Lucio. Forme di governo, definizioni, classificazioni. In: PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo (eds.). *Semipresidenzialismi*. Padova: CEDAM, 1997.

[253] DUVERGER, Maurice. A new political system model: semi-presidential government. *European Journal of Political Research*, v. 8, p. 165-187, 1980. Disponível em: <https://www.academia.edu/15861739/A_NEW_POLITICAL_SYSTEM_MODEL_SEMI-PRESIDENTIAL_GOVERNMENT?auto=download>. Acesso em: 07 fev. 2020.

A crítica trazida por Morais[254] à conceituação de Duverger recai exclusivamente no sentido de que essas características não são suficientes para definir o sistema como semipresidencialista porque, por exemplo, na Islândia e na Finlândia há a presença de tais atributos, entretanto, são classificadas como sistemas parlamentaristas de arbitragem presidencial.

Assim há um Presidente eleito pelo Parlamento, mas sem faculdade de responsabilizar o Governo ou de dissolver autonomamente as câmaras. A função remete a ideia meramente certificatória ou de controle mitigado.

Portanto, segundo o autor, a falta dessa responsabilização político-institucional da figura do Governo perante o Presidente e o próprio Parlamento, acrescida à vedação à dissolução do Parlamento ou à recusa dessa solicitação quando vinda de terceiro, impede identifica-los com somente os atributos mencionados por Duverger.

Na visão de Sartori (1994), além dos pontos apresentados por Duverger, haveria à necessidade de acrescentar as seguintes diretrizes: (i) Presidente eleito com voto popular, direta ou indiretamente[255]; (ii) partilha dualista do Poder Executivo entre o Presidente e o Primeiro Ministro; (iii) O Presidente não dependeria do Parlamento; (iv) O Presidente não poderia governar solitariamente. Suas diretivas deveriam ser acatadas pelo Parlamento a fim de assegurar o equilíbrio dual; e (v) O Governo é independente do Presidente[256], estando, contudo, dependente do Parlamento e sujeito ao voto de desconfiança.

Diversamente como sustenta Sartori, Morais[257] faz uma crítica à propositura daquele autor ao afirmar que o Governo não pode ser presidido pelo Chefe de Estado, em contrariedade ao afirmado por Sartori, pois este órgão não se predispõe, necessariamente, a acatar as diretrizes presidenciais; tanto é que neste cenário há uma contradição clara ao sustentar que o Governo acata as diretrizes do Presidente e, por outro lado, se mantém independente do Chefe de Estado.

É inegável a existência de vínculos entre o chefe de Governo com o Presidente da República, pois, não obstante o poder deste de nomear aquele, é o Presidente que tem a

---

[254] MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa*, cit.
[255] A eleição indireta, ou seja, a realizada pelo Parlamento tem demonstrado, ao longo dos anos, uma redução da legitimidade. Esse fenômeno foi visto na França do período de 1958 a 1962 e na Finlândia antes de 1994.
[256] Nesta análise de Sartori, percebe-se a ausência de definição dos poderes atribuídos à figura do Presidente da República. Aliás, esses poderes podem ser das mais variadas formas, como nomeação ou demissão do Primeiro-ministro e veto qualificado, incluindo o poder para dissolver o parlamento com certa autonomia e liberdade.
[257] MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa*, cit.

faculdade para decidir se presidirá ou não o conselho de Ministros[258], sem olvidar o fato de que o poder de demissão decorre do próprio Presidente.

Para o cientista político Robert Elgie, o semipresidencialismo tem características bem simplificadas, ou seja, bastaria o preenchimento de dois atributos para identifica-lo junto aos demais sistemas[259]: (i) Presidente eleito por voto popular; e (ii) O Primeiro Ministro e o Governo são responsáveis diante do Parlamento.

Sustenta que um regime semipresidencial deve ser definido como a situação em que existe um Presidente de mandato fixo popularmente eleito ao lado de um primeiro Ministro e um gabinete que são responsáveis perante o Parlamento[260].

Este tipo de definição não requer julgamento sobre quanto poderoso é um Presidente ou pode ser; de fato, os poderes dos Presidentes variam muito.

O autor elimina o elemento essencial da subjetividade encontrada na conceituação de Duverger e em termos de análise política comparativa, isso é uma vantagem. Significa dizer que é fácil comparar igual com igual porque pode determinar, definitivamente, quais os países podem ser classificados como semipresidenciais.

Essa forma encontrada por Elgie torna-se muito ampliativa na medida em que se torna excessivamente generalista, pois para ele o semipresidencialismo deve ser definido com base somente nas propriedades das regras dos tipos de regime.

A título de exemplo, nessa lista de semipresidencial inclui não apenas a França e a Finlândia, mas também a Áustria, Islândia Irlanda e Portugal também. Além disso, fora dos países semipresidenciais da Europa Ocidental incluem Bulgária, Mongólia, Polônia, República da China (Taiwan) e Ucrânia.

Veja-se que inclui inclusive a Islândia, Irlanda e Finlândia países em que a maioria doutrinária classifica como parlamentarismo atípico ou com arbitragem presidencial. Nestes três sistemas, a propósito, em que pese o Presidente se eleito diretamente pelo sufrágio universal, não preside o Conselho de Ministros, não demite por vontade própria o Governo e não pode dissolver o Parlamento.

Os poderes pendulam entre certificatórios e arbitrais à proporção que não existe maioria parlamentar de apoio no Congresso e se impõe a escolha do Primeiro Ministro.

---

[258] Esse poder de presidir o conselho de Ministros está presente quase que na totalidade dos sistemas semipresidencialistas no mundo, à exceção da Áustria.

[259] ELGIE, Robert. Semi-presidentialism: concepts, consequences and contesting explanations. *Political Studies Review*, n. 3, p. 1-28, 2004. Disponível em: <http://doras.dcu.ie/63/2/SP_Political_Studies_Review%20%281%29.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

[260] ELGIE, Robert. The concept of semi-presidentialism and the politics of semi-presidential regimes. In: ELGIE, Robert (ed.). *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 13.

Na visão de Volpi (2004), a identificação do sistema como semipresidencialista precisa passar por cinco atributos: (i) Presidente eleito por sufrágio popular; (ii) Chefe de Estado não Presidente diretamente o Governo, mas suas diretrizes devem ser acolhidas pelo Governo; (iii) O Executivo dualista com oscilações entre o destaque da figura do Presidente da República e a do Primeiro Ministro em regra prevalecendo este em decorrência daquele; e (iv) O poder presidencial de dissolução precoce do Parlamento com escalas de liberdade.

Utilizando-se do método prático observatório na análise dos sistemas políticos existentes pelo mundo, Volpi acabou por acolher o critério reducionista de Sartori ao incorporar aos seus atributos a faculdade do Presidente ditar as diretrizes do Governo, em que pese tal fato não ocorrer nos sistemas Francês e de Portugal.

Nestes sistemas há a coabitação entre ambas as figuras do Presidente e do Primeiro Ministro sem que haja sobreposição determinante e duradoura de um sobre o outro. Há, sim, uma dinâmica oscilante entre ambas as figuras com dupla responsabilidade do Governo.

Diversamente dos demais autores, destaca a posição de Volpi na manutenção da liberdade do Presidente da República poder dissolver o Parlamento com margem de discricionariedade regrada.

Para O'Neil, somente é possível afirmar que um regime é semipresidencial quando o Poder Executivo é dividido entre um Presidente e um primeiro Ministro, mas onde o Presidente tem poderes substanciais.

A partir desse tipo de definição, segue-se que só é possível determinar quais países devem ser classificados como semipresidenciais analisando os respectivos poderes do chefe de estado e chefe de Governo, ou como identificando por O'Neil:

> Sistemas em que o chefe de estado exerce Poder Executivo sobre o primeiro Ministro e o gabinete. Com base nessa lógica, a eleição direta do Presidente é irrelevante para a questão de saber se um país deve ser classificado como semipresidencial[261].

Em vez disso, para O'Neil, a lista de países semipresidenciais compreende vários países da Europa Central e Oriental, incluindo a maioria dos países sucessores da União Soviética, muitos dos quais normalmente são classificados como parlamentar atípico pelos cientistas referidos.

---

[261] O'NEIL, Patrick. Presidential power in post-communist Europe: the Hungarian case in comparative perspective. *Journal of Communist Studies*, v. 9, n. 3, p. 179, 1993.

Novais[262], diante de uma análise crítica das posições anteriores, propõe três atributos necessários para identificar o sistema como semipresidencialista: (i) Eleição presidencial por voto popular; (ii) Poderes significativos atribuídos ao Presidente que descrimina exaustivamente desde a nomeação do Primeiro Ministro à dissolução do Parlamento e veto político; e (iii) Governo dependente da confiança parlamentar em termos de formação e subsistência.

Em que pese trazer tais elementos, o autor não insere o Presidente da República como parte do Executivo, pois rejeita a tese de que o Executivo é dual ou diárquico. Veja-se o caso mais atenuado dos sistemas semipresidencialistas como é Portugal em que, embora o Presidente aja como um moderador ou um árbitro, não está totalmente desassociado do Poder Executivo, pois ainda possui o poder para presidir, se assim desejar, o conselho de Ministros sob proposta do Governo, com competências compartilhadas para a nomeação de altos cargos públicos e exercício de poderes na esfera militar.

No sistema semipresidencialista a ideia da dupla responsabilidade do Governo perante o Presidente e o Parlamento é bem solidificada e construída por meio de um viés não exclusivamente político, mas sob o ponto de vista institucional podendo se manifestar em variadas dimensões em todos os sistemas.

É certo que o Primeiro Ministro nomeado pelo Presidente da República possui independência e autonomia para definir planos administrativos estratégicos para garantir a estabilidade e governabilidade, entretanto, o Presidente, sobretudo, pode exercer poderes constitutivos relevantes que afetem o Governo propriamente dito, ou, ainda, pode demiti-lo com base em decisão autônoma, mesmo que em alguns países essas circunstâncias sejam limitadas[263], ou, por fim, além de poder presidir o conselho de Ministros, determinar diretrizes vinculativas ao Governo quando afetarem a defesa interna ou externa e as relações exteriores com outras nações.

O atual Presidente Português e catedrático da Universidade de Lisboa Marcelo Rebelo de Souza opta por destacar o sistema semipresidencialista por possuir uma eleição popular para Presidente, existência de uma dicotomia entre a figura deste e do Primeiro Ministro, a dupla responsabilidade do Governo perante o Presidente da República, de

---

[262] NOVAIS, Jorge Reis. *Semipresidencialismo*: teoria geral e sistema português, cit.

[263] Esse caso se refere à República Francesa que não prevê a possibilidade de o Presidente destituir o Primeiro-ministro. Entretanto, em situações de normalidade, a nomeação do Primeiro-ministro tem como contrapartida a entrega, pelo chefe de Governo, de uma carta de demissão em branco, sem data, para, assim deseje o Presidente, possa exercer o ato sem maiores percalços. A prática tem mostrado que, logo após a dissolução do Parlamento pelo Presidente da República, existe uma prática de o Primeiro-ministro, em seguida, pedir a sua demissão.

natureza institucional e política, e perante o Parlamento, e o exercício de poderes relevantes do Presidente a destacar a faculdade presidencial de dissolução do Parlamento com algum grau de autonomia.

Essas características existem nos sistemas ditos como semipresidencialistas como seus fundamentos, pilares de sustentação, podendo, de certa forma, pender para o lado do presidencialismo ou parlamentarismo, mas, a eles, não se confundem.

5.3.2 Parâmetros dogmáticos de caracterização

Com a ascensão da Constituição francesa de 1958 decorrente do debate doutrinário acerca da natureza híbrida do sistema político definido pela Lei Fundamental da V República francesa, o tema do semipresidencialismo ganhou destaque e autonomia dogmática na Ciência Política e no próprio Direito Constitucional[264].

Protagonista do sistema político referido, Duverger[265] apontava para o surgimento do semipresidencialismo na Constituição alemã de Weimar de 1919 a qual influenciou a Constituição finlandesa de 1919 e a própria reforma austríaca em 1929.

Observava o autor que os atributos majoritários do semipresidencialismo decorriam da dupla responsabilização política do Governo perante o próprio Presidente e perante o Parlamento e que as competências políticas para administrar e controlar do Presidente da República sobre outras instituições, inclusive dissolver o Parlamento, também seriam marcos característicos deste sistema.

Ademais aduziu que essa faculdade autônoma e livre para dissolver o Parlamento permitia a existência das divisões do executivo a ponto de existir uma diarquia entre o Presidente da República e o Primeiro Ministro, ou seja, um chefe de Governo autônomo do Presidente capaz de conduzir os assuntos ministeriais junto ao Parlamento e administrar a máquina estatal, em que pese àquele presidir o conselho de Ministros.

O Presidente da República, embora eleito por sufrágio universal, não se mostra único e exclusivamente decisivo para caracterizar o sistema como tal.

A propósito, existem sistemas parlamentares com arbitragem presidencial em que, de um lado, o legislativo com um conjunto de interesses particulares cuja satisfação

---

[264] MORAIS, Carlos Blanco de. As metamorfoses do semipresidencialismo português. *Revista Jurídica da AAFDL*, n. 22, p. 141-160, 1998.
[265] DUVERGER, Maurice. *Échec au Roi*. Paris: Albin Michel, 1978, p. 10.

depende de decisões do executivo e, por outro lado, há um poder presidencial que necessita de aprovação legislativa de seus projetos.

Essa combinação converge para a conciliação já que é inimaginável atingi-la materialmente sem que haja um lastro em acordo sobre um programa de Governo. Para alcançá-la entra em cena o caráter político da arbitragem presidencial.

Ora, se o Presidente teoricamente está em um plano superior aos partidos políticos, suas decisões atenderão as demandas públicas e atingirão, necessariamente, o interesse comum. Entretanto, se a maioria dos agentes do cenário político busca atender certos interesses particulares, dá-se instauração a uma permanente negociação parlamentar, ou seja, entre o executivo e os parlamentares para que o apoio ocorra em troca de certas vantagens necessárias para incremento ou manutenção do poder. Esse apoio goza de instabilidade, posto que, muitas vezes, resultam em situações de beligerância entre o executivo e o legislativo comprometendo a governabilidade.

Ainda não é oportuno referir ao semipresidencialismo sem que houvesse responsabilidade do chefe de Estado, eleito pelo Parlamento, perante este, ou seja, fosse irresponsável politicamente. Estando à margem da demissão pelo Parlamento e com a faculdade de dissolução, a qualquer tempo, deste Parlamento, a figura do chefe de Estado gozaria muito mais de poderes do que deveres, assegurando a este sistema, a qualidade de parlamentar racionalizado de pendor presidencial ou como Carlos Blanco de Morais sustenta semipresidencialismo impuro que vigeu na França entre os anos de 1958 e 1962[266].

O semipresidencialismo, a propósito, é um sistema político de Governo misto em que reúne atributos do sistema presidencialista – eleição do Presidente por sufrágio universal; influência na atividade de Governo; chefe do conselho de Ministros – e do parlamentarismo – diarquia entre o chefe de Estado e o Primeiro Ministro; Representatividade exterior do chefe de Estado; e existência de um vínculo de responsabilidade e dependência política do Governo diante do Parlamento – no qual são inseridas caraterísticas peculiares capaz de lhe dar autonomia dogmática e funcionalidade.

Veja-se, como traço essencial do semipresidencialismo, a importância do Governo se sustentar no voto de confiança do Parlamento, pois, do contrário, haveria um Governo de Chanceler em que o Governo liderado por um Primeiro Ministro dependeria de um

---

[266] MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa*, cit., p. 420.

chefe de Estado com poderes moderados e equipado com a faculdade de dissolver o Parlamento, sem que, porém, dependa da confiança deste.

De características próprias, o semipresidencialismo expõe a noção de uma dupla responsabilização do chefe de Governo perante o Presidente e perante o Congresso.

A rigor o chefe de Estado passa a ter um poder corretivo e moderador em que tem a faculdade de intervir positivamente na política a fim de assegurar a harmonia com os demais poderes. Ademais, se destaca como característica principal a extensa liberdade no processo de dissolução do Parlamento do que possui se o sistema fosse parlamentarista, pois para tal independentemente da vontade ou, sequer, da participação do Primeiro Ministro, é possível assim proceder.

Neste ponto, é importante destacar que a responsabilidade do chefe de Governo perante o Presidente da República não vincula, necessariamente, um ao outro a ponto de influenciar qualquer dependência política do Governo ao Estado. O único fato que se destaca e, não por isso impedirá que o chefe de Governo aja de acordo com os interesses nacionais e do Parlamento, é poder de o Presidente destituí-lo a qualquer tempo.

Essa faculdade deve ser exercida em momentos de crise aguda que comprometam a estabilidade do Governo e não em situações de mero descontentamentos do Presidente à figura do Primeiro Ministro. Esse termômetro é medido de acordo com a aprovação do Primeiro Ministro pelo Parlamento e, principalmente, por meio de manifestações da opinião pública.

Essa responsabilidade institucional do chefe de Governo ao Presidente da República decorre não só do poder deste de nomear e destituir o Primeiro Ministro, mas contribui também para essa responsabilidade o poder que o Presidente detém para nomear os Ministros de Estado submetidos ao chefe de Governo e a possibilidade daquele exercer a direção do Conselho de Ministros, além de assinar atos do Governo, de ser informado sobre a condução dos negócios públicos e de assumir competências compartilhadas com o órgão governativo, em especial, domínio militar, segurança pública e política externa.

Com relação ao sistema de freios e contrapesos, ao chefe de Estado compete exercer o controle sobre a atividade legislativa quando detém a faculdade do veto, a promoção de controle de constitucionalidade, a outorga de poderes para decretação do estado de sítio, defesa e de intervenção federal, além da nomeação do alto escalão do Governo.

Não obstante tais poderes, destaca-se com proeminência a dissolução do Parlamento. Precisamente esta prerrogativa presidencial está presente em todos os sistemas

semipresidencialistas, seja de pendor presidencial, parlamentar ou de geometria variável; em alguns mais livremente como ocorre na França e Portugal[267] e, em outros, mais condicionada como na Rússia. O certo é, entretanto, que tal faculdade decorre da discricionariedade regrada do chefe de Estado, quando preenchidos alguns pressupostos, pode lançar mão de sua estratégia a fim de garantir a estabilidade e governabilidade.

O equilíbrio de poderes estabelecido no sistema semipresidencial difere dos outros sistemas precisamente porque em situações de crise podem encontrar-se dentro dele próprio instrumentos alternativos suscetíveis de impedir rupturas ou bloqueios graves para a estabilidade do sistema de Governo e do próprio regime.

5.3.3 Funcionamento do semipresidencialismo no sistema eleitoral

No semipresidencialismo existe um sistema de Governo parlamentar em que o relacionamento do chefe de Governo é fundado na confiança, na responsabilidade política e na dependência perante o Parlamento.

Ainda que haja maior ou menor influência do Presidente da República na nomeação, composição, funcionamento ou liderança do Poder Executivo, o Governo semipresidencial é politicamente responsável perante este Parlamento, de modo que aquilo que se disser respeito às eleições dos parlamentares, à consequente formação do Governo, à sua manutenção política, à sua responsabilização e, eventual dissolução por ação parlamentar, se passa semelhantemente ao sistema parlamentarista, ou seja, a formação de base aliada se mostra significativamente relevante para a manutenção deste Governo.

Neste cenário de eleições parlamentares, é possível identificar duas variáveis. A primeira variável possível é a vitória de um partido político que detém maioria absoluta na Câmara dos Deputados, independentemente da possibilidade ou não da formação de coligações interpartidárias pré ou pós eleição.

Como consequência da maioria absoluta, o Governo será formado por esse partido ou coligação e o Primeiro Ministro será ou o líder do partido majoritário ou alguém do seu consentimento, ou, ainda, alguém do partido de maior peso da coligação, se houver.

---

[267] PASSARELLI, Gianluca. The government in two semi-presidential systems: France and Portugal in a comparative perspective. *French Politics,* v. 8, p. 402-428, 2010.

Para Novais[268] o Governo composto nessas condições revela-se como forte, estável e com reais condições de desempenhar funções durante toda a legislatura com ampla margem para execução do respectivo programa eleitoral ou programa de Governo.

A segunda variável decorre do fato de que se o resultado das eleições parlamentares não permitir a formação de um Governo majoritário, ou seja, em que haja o apoio da maioria absoluta dos deputados, a situação é absolutamente inversa, isto é, muito dificilmente haverá formação de um Governo com potencial estabilidade governativa.

Haverá, por outro lado, risco à própria formação do Governo em que as ações do Governo e sua capacidade de execução do programa eleitoral ficarão prejudicadas. Haverá necessidade de negociar apoio com a oposição e fomentar alianças específicas para obter a aprovação de alguns projetos e viabilizar o exercício da atividade governamental.

Neste caso, não se descarta a possibilidade de resolução das alianças a curto prazo devido ao risco decorrente da alta taxa de negociação com a oposição, fato este que contribui significativamente para a instabilidade do exercício do mandato e possivelmente substituição do Governo ou do Primeiro Ministro durante o período legislativo.

Diante dessa situação, Novais afirma seguramente que:

> ... tal como acontece em sistema parlamentar, em que a existência ou não de uma maioria absoluta saída das eleições parlamentares determina um funcionamento do sistema em termos de sistema parlamentar de gabinete ou de sistema parlamentar de Assembleia, também a presença do mesmo fator determina, nesse específico plano das relações entre Governo e Parlamento, consequências muito semelhantes em semipresidencialismo[269].

Portanto esse caso demonstra a possibilidade de se formar um Governo apoiado em um Parlamento majoritário em que há um Primeiro Ministro e um Governo mais forte que os anteriores. Entretanto, se não houver uma formação parlamentar representativa de uma maioria absoluta de um único partido na Assembleia parlamentar, haverá um Governo mais fraco em que será necessário estabelecer coligações, pós-eleitorais, pois, do contrário, será formado um Governo minoritário; e, Governos minoritários, sem que haja solidez e estabilidade dessas coligações, tendem a ser ainda mais enfraquecidos pelas circunstâncias decorrentes da dificuldade natural para a formação e subsistência deste Governo enquanto vigente o período da legislatura.

Em qualquer uma das variantes, o Presidente da República, no sistema semipresidencialista, assume uma importância decisiva independentemente da existência ou não de uma maioria absoluta no Parlamento já que, por possuir uma margem de

---

[268] NOVAIS, Jorge Reis. *Semipresidencialismo*: teoria geral e sistema português, cit., p. 22.
[269] NOVAIS, Jorge Reis. *Semipresidencialismo*: teoria geral e sistema português, cit., p. 24-25.

intervenção, pode ampliar ou reduzir o apoio de acordo com as alianças formadas ao longo da legislatura.

Veja-se, por exemplo, quando o Presidente da República figura como um líder político ou pessoa mais importante dessa maioria parlamentar, as consequências serão outras, ou seja, a sua influência ramificará em todas as esferas administrativas e de poder (legislativo, executivo e judicial) de modo assegurar o exercício desse poder político ante o sistema semipresidencialista.

Outra importância do Presidente da República nesse sistema em apreço decorre do exercício do cargo no que diz respeito às suas relações com o próprio sistema partidário. A rigor, o Presidente pode se tornar parte diretamente interessada na disputa partidária a fim de assumir uma postura mais ativa na militância política seja como próprio líder do Governo seja como líder da maioria parlamentar, ou até mesmo, líder da oposição parlamentar.

Também pode assumir uma postura equidistante da política partidária colocando-o em uma posição suprapartidária de sorte que passa a exercer o mandato na qualidade de moderador ou garantidor do normal funcionamento das instituições semelhantemente ao chefe de Estado do sistema parlamentarista. Veja-se que, nesse caso, passa a ter função representativa de Estado de natureza mais cerimonial do que do próprio poder de interferir na vida política dos cidadãos.

Ambas as posturas dependem muito da escolha do Presidente de como ele vê o exercício e os limites dos seus poderes constitucionais.

O certo é, todavia, que qualquer uma das variantes concretizadas assegura ao sistema semipresidencialista igual legitimidade para o exercício das funções constitucionais outorgadas ao chefe de Estado.

Na visão de Duverger, as críticas pronunciadas sobre o sistema semipresidencialista de que não possuiria argumento próprio para justificar a sua própria existência tal qual como sistema de Governo autônomo, o autor rebate dispondo:

> ... a apesar de significativas, tais diferenças não são mais pronunciadas que aquelas que encontramos dentro do conjunto de países comumente classificados de parlamentares ou de presidenciais. Entre a habitual estabilidade da governação no Reino Unido e a instabilidade ou até a ingovernabilidade que caracteriza a Itália, ambos os sistemas parlamentares e todavia diferentes no seu funcionamento prático; entre a permanência e o equilíbrio dos presidencialismo norte-americano e a instabilidade e desequilíbrios dos presidencialismo brasileiro e venezuelano, as diferenças não são menores nem menos impressivas que as que se evidenciam no conjunto de sistemas semipresidenciais e, mesmo assim, ninguém pensará em recusar a existência do parlamentarismo ou do

> presidencialismo enquanto sistema de Governo com autonomia tipológica e político-constitucional[270].

Dessa forma, não subsiste qualquer crítica lançada questionando a autonomia do sistema semipresidencialista na medida em que o semipresidencialismo, respeitadas as variações do quadro político partidário para a formação do Governo, apresenta uma complexidade e singularidade que autoriza o foco das atenções à figura do Presidente da República.

Essa complexidade, no dizer de Novais[271], tem guarida na Constituição uma vez que admite a construção dessas variáveis passíveis de funcionamento prático. Ademais, continua o autor, que cada experiência de semipresidencialismo vivenciada por países nos primeiros anos demonstra o sucesso do sistema e o tendencionamento para reproduzir nos anos seguintes com algumas variáveis de pendor presidencial, parlamentar ou de geometria variável dando origem a diversas espécies deste sistema.

5.3.4 Matrizes do sistema semipresidencialista

Por matrizes, entende-se as razões pelas quais o semipresidencialismo tem um funcionamento diferente dentro de um padrão preestabelecidos. E neste padrão se encaixa: (i) uma matriz de semipresidencialismo caracterizada pela confluência de um Presidente particularmente empenhado para a atividades executivas, estrito senso; e (ii) uma matriz de semipresidencialismo caracterizada pela existência de um Presidente equidistante, arbitral, moderador, sem pretensões do exercício das funções executivas estrito senso.

Há diversas matrizes do semipresidencialismo como francês, português, austríaca, russa, islandês, finlandês e ainda decorrentes de novas democracias vindas da Europa Central e do Leste.

Em que pese tamanha variação das matrizes ideológicas do semipresidencialismo, as forças neste trabalho serão concentradas na França e em Portugal, porém haverá uma rápida passagem pelas demais referidas.

Com efeito, as matrizes francesas e portuguesas são de absoluta importância para desenvolvimento da tese haja vista à necessidade, desse novo sistema brasileiro, adotar uma dessas matrizes e seguir o seu preceito jurídico-constitucional para a concretização

---

[270] DUVERGER, Maurice (Dir.). *Les régimes semi-présidentiels*, cit., p. 68.
[271] NOVAIS, Jorge Reis. *Semipresidencialismo*: teoria geral e sistema português, cit., p. 111.

prática do sistema. Essas matrizes guardam semelhanças e diferenças significativas as quais confluem para o aprofundamento e a exportação para o novo sistema brasileiro.

O primeiro ponto de desencontro entre ambas as matrizes consiste no fato de que pela própria natureza do sistema de Governo semipresidencial, ao estatuto jurídico e à natureza política do mandato e da função do Presidente da República se mostram particularmente paradoxais.

Sob o ponto de vista estrutural do Poder Executivo, destaca-se a diversidade do caráter monista ou dualista da função governativa. Do ponto de vista da natureza política do mandato presidencial, destaca-se a contraposição entre um perfil de Presidente da República político-partidário comprometido e um outro Presidente mais garantidor, equidistante moderador ou arbitral.

Na matriz francesa, no Executivo há a diarquia, ou seja, bicefalia entre o chefe de Estado e o chefe de Governo. Ambas as figuras do Presidente da República e do Primeiro Ministro de Estado exercem funções políticas executivas de Governo, podem contribuir ativamente para a conclusão dos destinos políticos do país, para a discussão e a tomada de decisões políticas governativas.

Derivou essa diarquia da V República Francesa sendo reconhecida e pacificamente aceita por todos os agentes políticos, mas, na verdade, não há uma definição constitucional bem clara; a sua identificação se desenvolve como um produto institucional da prática política.

A propósito, a Constituição francesa, em seu artigo 9º, assegura ao Presidente da República a presidência do Conselho de Ministros e, diante dessa possibilidade, indica, implicitamente, uma divisão do Poder Executivo entre esses dois personagens.

Traz ainda, no artigo 20, que o Governo é responsável pela condução da política da Nação, pois enquanto o Primeiro Ministro conduz a ação do Governo, o Presidente da República fica responsável, reservadamente, por proteger a Constituição, assegurar, pela arbitragem, o funcionamento regular dos poderes constituídos, garantir à continuidade do Estado e manter a independência nacional, integridade territorial e o respeito aos tratados internacionais[272].

Em que pese a Constituição descrever essas funções presidenciais, é certo e inquestionável que o seu poder vai muito além desses.

---

[272] FRANCE. Conseil Constitutionnel. Constitution (1958). Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2020.

Compete, entre outros, ao Presidente da República exercê-los de modo a ajudar os demais poderes, por intermédio da negociação do Primeiro Ministro, determinando, inclusive, as escolhas programáticas da linha política e das opções de Governo as quais serão, inclusive, executadas por este.

No tocante à demissão do Primeiro Ministro, a Constituição Francesa é silente e, diante dessa omissão normativa, surge a indagação acerca da possibilidade ou não do chefe de Estado demiti-lo.

Não obstante a inexistência de previsão constitucional para tanto, o Presidente da República, quando dissente do Primeiro Ministro em decorrência de suas práticas governamentais insolúveis, exerce o seu poder de persuasão junto a este para que então peça automaticamente a sua própria demissão.

Essa persuasão do Presidente decorre exatamente de sua influência política, partidária e até pessoal e consequentemente ascensão sobre o Primeiro Ministro. Esse chefe de Governo geralmente é um segundo plano do mesmo partido político do Presidente, ou é alguém que decorre do seu círculo pessoal ou político; por isso a persuasão é nata e decorrente dessas condições.

Portanto há diversas situações que, embora não estejam previstas expressamente na Constituição, o Presidente Francês pode adotar ou abdicar em favor do Primeiro Ministro como é o caso das funções governamentais para viabilizar exatamente a coabitação entre eles.

Veja-se o exemplo das reuniões para deliberar sobre a política externa francesa e a participação nas reuniões do Conselho Europeu, tarefas que competem com exclusividade ao Presidente da República, mas, no caso da França, sistematicamente, é acompanhado pelo Primeiro Ministro. Aliás anteriormente a promulgação da constituição da Quinta República Francesa em 1958, não havia o cargo de Primeiro Ministro, mas a figura de Presidente do Conselho de Ministros. Na sociedade era conhecido praticamente como Primeiro Ministro.

Não obstante a existência prática da figura, era o Presidente da França que realmente presidia o Conselho de Ministros. Cabia ao Primeiro Ministro dirigir a ação governamental após decisão do Presidente da República de como deveria ser executada a sua política em linhas gerais.

É essa prática que constitui a característica do semipresidencialismo francês em que o Presidente assume e exerce um papel extremamente importante, sob o ponto de vista dos

poderes executivos, de forma tão ampla quanto o permite para manter o equilíbrio estrutural com relação às forças político-partidárias.

Essa situação ainda se encontra presente quando o Primeiro Ministro é uma figura da oposição ou por força de um apoio majoritário do qual é possuidor. Neste caso, ainda que precise disputar com o Presidente poder para viabilizar o exercício das funções governativas, o Presidente não abdica da participação no exercício de tais funções.

Pelo contrário, diante da amplitude dos poderes do Presidente, quando a bancada parlamentar lhe é favorável, a tendência é de que o domínio presidencial recaia na totalidade das funções executivas e governativas de modo que o Primeiro Ministro será teoricamente o chefe de Governo, porém, de fato, será o Presidente da República quem desempenha este papel ativamente, cabendo àquele executar a política proposta por este.

Essa é uma situação na qual Volpi passou a caracterizar o semipresidencialismo francês da V República como uma diarquia desigual hierárquica do executivo[273] ou como Sartori sustenta uma oscilação da autoridade entre as duas cabeças do executivo – a cabeça que comanda e muda frequentemente de acordo com a variação e a confluência das maiorias políticas, parlamentares e presidencial – ou de uma diarquia flexível de autoridade desigual no interior de um executivo diárquico.

Para o autor, o sistema francês é um sistema híbrido lastreado numa estrutura de autoridade flexível e em constante oscilação. Assim se a maioria parlamentar conflui com o Presidente da República, prevalece o Presidente com base nas regras materiais da Constituição, entretanto, se não há essa confluência, ou seja, se a maioria não lhe for favorável politicamente, favorece o Primeiro Ministro com base nas regras formais da Constituição[274].

Sob esta ótica, a bicefalia do executivo na imagem de Duverger – uma águia com duas cabeças representando duas chefias, ou seja, uma de Governo outra de Estado[275], é a caraterística marcante do semipresidencialismo francês, a qual, indevidamente interpretada, pode dar azo à confusão do próprio entendimento dessa matriz.

Portanto, para esta matriz francesa, a diarquia do executivo em que há, por um lado, a figura do Presidente da República, e, de outro lado, a figura do Primeiro Ministro, em que, em termos práticos, movido pela liderança do primeiro – hipótese em que há uma convergência da maioria presidencial com a maioria parlamentar – ou com liderança do

---

[273] VOLPI, Mauro. Esiste una forma di governo semipresidenziale? In: PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo (eds.). *Semipresidenzialismi*. Padova: CEDAM, 1997, p. 38.
[274] SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*, cit., p. 136.
[275] DUVERGER, Maurice. *Xeque-mate*. Lisboa: Rolim, 1979, p. 29.

último – hipótese em que a maioria parlamentar ou governamental é politicamente oposta ao Presidente da República, termos em que se costumou a chamar de coabitação – são fatores decisivos para identificar o semipresidencialismo real do aparente (este último é o caso Austríaco[276]).

Na matriz portuguesa, essa característica da bicefalia do executivo permanece ausente, razão pela qual esse é um traço fundamental da matriz francesa.

A propósito, na Constituição Portuguesa, como nas demais Constituições em que o sistema de Governo é o semipresidencialismo, essa separação não é imposta; ela surge de uma prática costumeira e da evolução da sociedade francesa que acabou por consolidar uma natureza muito peculiar do mandato político em que o Presidente Francês se propôs a desenvolver quando apresentado ao povo francês.

Em Portugal, desde os aspectos teóricos aos práticos, não se vê essa divisão formalmente definida, motivo pelo qual é o traço mais emblemático de distinção das duas matrizes.

Com efeito, na França o Presidente francês preside o Conselho de Ministros por direito próprio e derivado da sua própria Constituição, enquanto, em Portugal, o Conselho de Ministros é dirigido pelo próprio Primeiro Ministro e o Presidente da República só poderá presidi-lo no caso de convite expresso daquele. [277]

Nesse sentido, o artigo 133, alínea i, da Constituição Portuguesa define que compete ao Presidente da República, relativamente a outros órgãos presidir o Conselho de Ministros, quando o Primeiro Ministro lhe solicitar.

---

[276] Na expressão de Duverger, o semipresidencialismo aparente foge do modelo tradicional dos semipresidencialismos de matrizes francesas e portuguesas justamente porque se distingue pelo fato de o Presidente da República não fazer uso dos poderes políticos frente à legitimidade democrática que possui, isto é, o Presidente acaba por se excluir do exercício ativo de poderes políticos de modo a funcionar o sistema como um governo parlamentar. É por isso que alguns doutrinadores, como é o caso de Jorge Reis Novais, denomina de matriz parlamentarizada. Veja-se que nessa matriz austríaca há uma neutralidade voluntária da figura do Presidente da República que, em períodos de normalidade constitucional, não se justifica a sua intervenção política. Ora, não faz sentido algum que a legitimidade eleitoral democrática do chefe de Estado fosse investida em intervenção política quando se há estabilidade de sua governabilidade, pois, caso contrário, em situação de intervenção diante de normalidades, provocaria introdução de incertezas e de perturbação em um quadro estável, consolidado e consensual. É por isso que enquanto a Constituição Austríaca não for modificada, a possibilidade de incursão do Presidente na política constitui apenas uma prerrogativa abstrata apta para ser utilizada ativamente, pois a própria Constituição outorga poderes significativos para ele, o qual detém legitimidade democrática para exercê-los. KOJA, F. La posizione giuridica del Presidente della Repubblica federale austríaca. In: PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo (eds.). *Semipresidenzialismi.* Padova: Antonio Milani, 1997, p. 61 e seguintes.

[277] Disponível em: <https://dre.pt/crp-parte-iii>. Acesso em: 21 fev. 2020.

Portanto, ao longo de quarenta e nove mandatos de vinte diferentes Presidentes da República[278], na prática da política portuguesa, o Governo Português teve, de forma reiterada, demonstrado que a divisão das funções foi preservada, pois quem governava era efetivamente o Governo.

Nessa linha, ao Presidente da República compete explorar destacadas funções políticas sem compartilhamento com o Primeiro Ministro. Entre seus poderes políticos, destacam-se: (i) Exercer as funções de Comandante Supremo das Forças Armadas; (ii) Promulgar e mandar publicar as leis, os decretos-leis e os decretos regulamentares, assinar as resoluções da Assembleia da República que aprovem acordos internacionais e os restantes decretos do Governo; (iii) Submeter a referendo questões de relevante interesse nacional, nos termos do artigo 115.º, e as referidas no n.º 2 do artigo 232.º e no n.º 3 do artigo 256.º; (iv) Declarar o estado de Sítio ou o estado de emergência, observado o disposto nos artigos 19.º e 138.º; (v) Pronunciar-se sobre todas as emergências graves para a vida da República; (vi) Indultar e comutar penas, ouvido o Governo; (vii) Requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade de normas constantes de leis, decretos-leis e convenções internacionais; (viii) Requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade de normas jurídicas, bem como a verificação de inconstitucionalidade por omissão; e (ix) Conferir condecorações, nos termos da lei, e exercer a função de grão-mestre das ordens honoríficas portuguesas.

Além disso, sobre o ponto de vista da competência sobre outros órgãos, lhe compete: (i) Presidir ao Conselho de Estado; (ii) Marcar, de harmonia com a lei eleitoral, o dia das eleições do Presidente da República, dos Deputados à Assembleia da República, dos Deputados ao Parlamento Europeu e dos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas; (iii) Convocar extraordinariamente a Assembleia da República; (iv) Dirigir mensagens à Assembleia da República e às Assembleias Legislativas das regiões autónomas; (v) Dissolver a Assembleia da República, observado o disposto no artigo 172.º, ouvidos os partidos nela representados e o Conselho de Estado; (vi) Nomear o Primeiro Ministro, nos termos do n.º 1 do artigo 187.º; (vii) Demitir o Governo, nos termos do n.º 2 do artigo 195.º, e exonerar o Primeiro Ministro, nos termos do n.º 4 do artigo 186.º; (viii) Nomear e exonerar os membros do Governo, sob proposta do Primeiro Ministro; (ix) Presidir ao Conselho de Ministros, quando o Primeiro Ministro lhe solicitar; (x) Dissolver as Assembleias Legislativas das regiões autónomas, ouvidos o Conselho de Estado e os

[278] Disponível em <https://pt.wikipedia.org/wiki/Presidente_da_Rep%C3%BAblica_Portuguesa>. Acesso em: 21 fev. 2020.

partidos nelas representados, observado o disposto no artigo 172.º, com as necessárias adaptações; (xi) Nomear e exonerar, ouvido o Governo, os Representantes da República para as regiões autónomas; (xii) Nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o Presidente do Tribunal de Contas e o Procurador-Geral da República; (xiii) Nomear cinco membros do Conselho de Estado e dois vogais do Conselho Superior da Magistratura; (xiv) Presidir ao Conselho Superior de Defesa Nacional; e (xv) Nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, o Vice Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, quando exista, e os Chefes de Estado-Maior dos três ramos das Forças Armadas, ouvido, nestes dois últimos casos, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas.

A análise de tais competências seja política seja sobre outros órgãos revela que, na matriz portuguesa, não existe essa bicefalia do Poder Executivo.

Com efeito, o Presidente da República age como um moderador, verdadeiro árbitro, que intervém na política de modo a aconselhar, sugerir um melhor caminho para o desenvolvimento da política institucional do país, além de se colocar como crítico e, até mesmo, como opositor em situações pontuais para com o Governo.

Nesse ponto a sua participação se mostra bastante importante na medida em que deixa bem claro que quem define o programa de Governo, quem o executa, quem conduz a política interna do país, quem faz as opções de Governo e quem se responsabiliza por todas elas, única e exclusivamente, é o Governo liderado, com absoluta autonomia, pelo Primeiro Ministro.

Portanto, em que pese à discussão dogmática[279] no sentido de que a matriz portuguesa contribui para questionamento do modelo tradicional da separação dos poderes na medida em que as funções do Presidente – nomeações políticas, demissão do Governo,

[279] O primeiro idealizador do poder moderador foi Henri-Benjamin Constant de Rebeque, no século XIX, em que baseava que o poder da realeza, enquanto vigente a monarquia constitucional, deveria proceder como um agente neutro, ou seja, um verdadeiro mediador dos conflitos surgidos nos demais poderes. A incumbência do mediador ao exercer este poder pesava sobre a solução de disputas entre os três poderes constituídos e igualmente entre os partidos políticos que se opunham. Essa imparcialidade do rei, incentivada por Benjamin Constant, tinha força e predicamentos os quais garantiam ao soberano o poder de intervir em qualquer decisão de acordo com as suas convicções pessoais. A teoria de Benjamin Constant foi incorporada pelo direito brasileiro durante o período de 1824 a 1889, e em Portugal, durante os anos 1826 e 1910, de acordo com a Carta Constitucional de 1826. Neste período em que o poder moderador foi aplicado no Brasil e em Portugal, o imperador tinha a escolha de nomear e demitir Ministros, ser o voto diferencial em eleições e estabelecer ou revogar regras nos demais poderes. No Brasil, o poder imperador chegou ao declínio no momento em que o parlamentarismo foi reconhecido e instalado provisoriamente no Governo. Este sistema de governo contribuiu significativamente para minimizar a força do poder moderador, embora de grande influência exercida, à época pelo rei Dom Pedro II, uma vez que a ele ainda lhe era outorgada a liberdade de escolha do Primeiro-ministro. Até meados do século XIX, com a promulgação da novel constituição, o poder moderador permanecia como o quarto e maior poder do império. Apenas após o Brasil República, com a Constituição Federal de 1891, o poder moderador foi efetivamente extinto.

dissolução do Parlamento, mensagens políticas e outras – são tipicamente enquadradas como poder moderador e não como Poder Executivo, o certo é que na matriz portuguesa do semipresidencialismo não há essa divisão dos poderes executivos entre o Presidente da República e o Primeiro Ministro.

É, por isso, que ambas as matrizes portuguesa e francesa se contrapõem quando da definição do semipresidencialismo, pois, embora no momento da estruturação dos poderes e das funções executivas, não encontram significativas divergências nas suas constituições, na realidade prática apresentam uma diversidade da natureza política para o desempenho do mandato presidencial.

5.3.4.1 Opção para o Brasil

Diante da análise das matrizes significativas do semipresidencialismo analisadas no item 5.3.4, a escolha de uma delas para introduzir à realidade brasileira passa, necessariamente, por antever as suas diferenças substanciais, ou seja, na matriz portuguesa não há atribuição do exercício de competências executivas relevantes ao Presidente da República como ocorre na matriz francesa, pois, naquela o Presidente eleito retrata uma figura politicamente neutra, um árbitro que intervém e aconselha.

Na matriz francesa, a diarquia do Executivo é traço característico em que as funções tanto do chefe de Estado como as funções do chefe de Governo se distinguem significativamente.

Na escolha da matriz adequada para o Brasil, diante do cenário político brasileiro analisado no item 5.1, a opção deve se adequar a engenharia constitucional e as instituições republicanas vigentes no país de modo a assegurar a sua viabilidade prática.

A Constituição Federal de 1988 optou pela dispersão do poder com a adoção do federalismo e do multipartidarismo, entretanto, tal opção, resultou em um custo político extremamente alto, principalmente quando se fala em multipartidarismo, já que o Presidente para manter a sua base governamental depende de um apoio de muitos partidos, ou seja, uma grande coalizão.

Com a mudança do sistema eleitoral para o distrital misto e a limitação do multipartidarismo proposta pela cláusula de desempenho haverá um revigoramento do Poder Legislativo e revalorização da política fato esse contributivo para a implementação do semipresidencialismo.

Nessa linha, entre as matrizes possíveis, a francesa é a que mais se aproxima da realidade jurídica brasileira e atual.

Com efeito, caso se optasse pela matriz portuguesa o problema da ingovernabilidade não estaria solucionado, pois se o Presidente da República e o Primeiro Ministro estivessem em regime de coabitação, com partidos ideologicamente opostos e hostis, o ambiente político estaria fadado ao insucesso.

A propósito, quando se cogita no regime de coabitação[280] entre o Presidente da República e a maioria governamental é preciso destacar três cenários possíveis: (i) coabitação com Governo majoritário; (ii) coabitação com Governo minoritário; e (iii) coabitação imperfeita.

O primeiro cenário pode derivar de uma coabitação em que é fundada em um Governo majoritário com um único partido, situação, de pronto muito remota e historicamente no Brasil nunca acontecida após a redemocratização ou na hipótese de em Governo sustentado por uma coligação majoritária. Neste último caso, a frente parlamentar encontra-se pacificada por meio de uma relação fiduciária com a maioria dos deputados de modo a assegurar ao Governo o trabalho em períodos de calmaria.

Essa situação proporciona momentos de cooperação mais ou menos intensos, devido a pauta executiva, de sorte que o Presidente não chega a utilizar seus poderes mais extremos para combater uma possível maioria a favor do Primeiro Ministro por meio a própria demissão daquele ou dissolução do Parlamento.

Conforme Morais[281] essa experiência foi vivida no Governo português de Mário Soares (1986-1996) e Cavaco Silva (1987-1995).

Em resumo, coabitação dessa natureza costuma iniciar por uma cooperação institucional entre forças que obtém o controle da oposição e passam a ditar as pautas do Parlamento[282].

---

[280] Coabitação decorre da prática política em que há falta de harmonia entre a maioria que elege o Presidente da República e a maioria parlamentar que sustenta o Governo. Nesse caso, o Presidente terá que coexistir com um Governo e uma maioria parlamentar, pode ser absoluta ou relativa, de uma linhagem político-partidária que não lhe é oportuna, ou que já lhe foi, mas deixou de ser, e estabelecer com essa situação uma relação mínima de comunicabilidade, lealdade institucional e colaboração formal indispensável para que seja preservado o regular funcionamento das instituições democráticas de que o chefe de Estado é o responsável.

[281] MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa*, cit.

[282] Na França, as experiências desse tipo de coabitação não costumam ser duradouras quando o Presidente vem do sistema socialista, haja vista o exemplo do Presidente Jacqques Chirac, que durou apenas dois anos − entre 1986 e 1988 − antes de o socialista Mitterrand dissolver o Parlamento. O mesmo desfecho teve a coabitação entre Édouard Balladur e Mitterrand, que durou dois anos (1993-1995). A coabitação entre Chirac e o Primeiro-ministro Jospin durou cinco anos.

O segundo cenário em que se retrata a coabitação formada com Governos minoritários caracterizados pelo desprovimento de maiorias parlamentares a governabilidade fica sobremaneira afetada na medida em que é preciso o Primeiro Ministro negociar ou acautelar sua sobrevivência e a viabilização de algumas das suas políticas mediante coligações e alianças que podem resultar no próprio prejuízo para o seu Governo.

Essa situação se agrava ainda mais se tem um Presidente desatento a esta realidade frágil do Primeiro Ministro ou se o Parlamento com alianças impeditivas de suas ações de Governo.

Diante desse cenário infértil, o Presidente da República precisa ser habilidoso para intervir ora como árbitro ou fiel da balança da subsistência do Executivo e do próprio ciclo político[283], ora como parceiro político em um quadro institucional de cooperação colaborador do Governo.

Em resumo, a coabitação neste segundo cenário destaca a importância do Parlamento relevando, a fragilidade Governo como poder institucional, de modo a fazer com que o Presidente se movimente politicamente entre momentos de apoio e distanciamento político justamente para atuar como árbitro desse processo.

O terceiro e último cenário de coabitação ocorre quando o Presidente é absolutamente independente de modo a executar a sua agenda política própria. Essa coabitação se destaca por ser essencialmente conflituosa a ponto de se aproximar de situações de confluência em que o Presidente independente ou distanciado da maioria que os elegeu e portador de um projeto político próprio e pessoal.

Sem suporte em partido forte, desestabiliza o Governo de modo a comprometer significativamente a governabilidade do país[284].

Já se houvesse um regime de confluência[285], três cenários também seriam possíveis, ou seja, (i) um Presidente com predominância moderador; (ii) um Presidente com predominância de líder; e (iii) um Presidente de confluência imperfeita.

Nesse primeiro cenário de confluência, o Presidente se apresenta como uma autoridade arbitral e moderadora na qual permite o destacamento da figura do Primeiro

---

[283] A título de exemplo, cite-se o caso da coabitação entre o Presidente Mário Soares com o Governo minoritário de Cavaco Silva – 1986 –, em que houve absoluta tranquilidade durante este período.

[284] Esse foi o caso da coabitação tumultuada do Presidente Eanes, um militar, com a coligação OS/CDS em 1977; com os governos da Aliança Democrática de centro-direita entre 1979 e 1982; e com a coligação OS/PSD entre 1983 e 1985.

[285] Confluência ocorre sempre que houver identidade entre a maioria político-partidária que elege o Presidente da República e a que no Parlamento sustenta o Governo, ou seja, o Presidente é apoiado na sua eleição pelos partidos, com maior ou menor intensidade, da maioria governamental e identifica-se politicamente com seus valores ou interesses.

Ministro e o esquecimento de sua pessoa como líder de uma nação. Atua com um perfil mais moderador na medida em que utiliza poderes negativos como o veto político ou jurídico ou como árbitro em que media conflitos entre parceiros de partidos ou entre o Governo e a oposição. Não se sobrepõe à figura do Primeiro Ministro que tem atuação mais destacada do que o primeiro.

O segundo cenário de confluência decorre do Presidente líder em que assume uma posição ativista como líder natural da maioria do Governo.

Nessa condição se coloca como coadjuvante na articulação junto ao Primeiro Ministro, inclusive, em uma posição de subalternidade política.

Conforme dispõe Morais:

> Essa "presidencialiação" mitigada do semipresidencialismo, poderia traduzir-se: i) em presidências frequentes do Conselho de Ministros a convite de um Primeiro Ministro a ele pessoalmente vinculado; ii) no uso mais politicamente comprometido da dissolução parlamentar para reforçar um Governo da mesma coloração; iii) No exercício mais ativo de uma magistratura de influência na orientação da ação do Executivo, numa maior intervenção nas políticas militares e de defesa, numa maior presença em cimerias internacionais e maior uso de poderes negativos (veto e controlo de constitucionalidade) sobre legislação aprovada pelas oposições (em caso de se estar diante de um Governo minoritário); iv) E num uso interno da palavra, no contexto de uma agenda mediática, tendo em vista a concessão de um apoio efetivo ao Governo[286].

Veja-se que essa inclinação ou pendor presidencialista na mecânica deste segundo cenário em que há um Presidente de destaque, ou seja, ativista, deve ser contido pelos próprios limites decorrentes da prática política haja visto que esse mecanismo não favorece a predominância da pessoa do Presidente da República, mas diversamente, da predominância na qualidade de árbitro e moderador.

O protagonismo governamental deve ser ocupado pelo Primeiro Ministro o qual, a propósito, não pode ser ofuscado por um intervencionismo exacerbado exercido pelo chefe de Estado.

Na visão de Morais:

> O facto de a Presidência do Conselho de Ministro pelo Presidente ser fortuita ou protocolar, mesmo que viesse a ocorrer com muita mais frequência, operaria sempre como um diafragma em relação a um maior protagonismo do Chefe de Estado, nesse ciclo virtual de pendor presidencial mitigado. Um Presidente que, contudo, dominasse o Governo e passasse sistematicamente a presidir a conselho de Ministros ligaria a sua sorte política à do Governo passando ao estatuto de Presidente partidário. Caso mudasse a maioria parlamentar; a coabitação que viesse a surgir tornar-se-ia muito difícil. Cenários do tipo descrito só funcionaria com Presidentes dotados do carisma, popularidade, estratégia e capacidade de liderança necessários para desempenharem esse papel, bem como de Primeiro Ministros mais apagados e proclives a essa solução, assim como de partidos pró-

---

[286] MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa*, cit., p. 592-593.

> presidenciais bem estruturados, obedientes e governamentalizados. De todo modo, tratar-se-ia de um mero ciclo de semipresidencialismo de pendor presidencial. Uma alteração posterior da maioria parlamentar geraria uma coabitação que poria a termo a esse mesmo ciclo. Do mesmo modo, a futura eleição de um Presidente menos ativista em confluência com um Primeiro Ministro de perfil liderante assente numa maioria sólida faria cessar esse pendor presidencial, reabrindo espaço para a proeminência de outro órgão, como seria o caso do Governo[287].

No terceiro cenário, se destaca a confluência imperfeita em que o Presidente é eleito com base no apoio de uma corrente político-partidária que conflui com um Governo da mesma ideologia sem que, contudo, exista com o Primeiro Ministro qualquer vínculo político ou pessoal.

Não há comunicabilidade entre a maioria e um Presidente em que age como ativista e com agenda própria desalinhada daquela maioria.

Geralmente tem espaços nesse cenário Presidentes populistas em que suas ações presidenciais são marcadas pela imprevisibilidade, pela pessoalidade e pelo patriarcalismo; pode engrandecer e reforçar-se se o Governo tiver minoria parlamentar, pois, neste caso, o Primeiro Ministro para garantir a sua permanência e viabilidade governamental deverá negociar com uma frente parlamentar e uma frente presidencial de onde pode receber ocasionalmente um contratempo.

A consequência de sua ação poderá resultar, inclusive, na necessidade de se ocultar do cenário político e reduzir significativamente o peso de sua liderança de modo a seguir à agenda presidencial.

Caso deseje enfrentar essa situação a fim de destacar a sua independência governativa, isto pode resultar em uma crise sem precedentes de instabilidade institucional político-governativa como aconteceu, de fato, na Itália[288].

Dessa forma, a matriz francesa é a opção pela qual, diante de todo o cenário político vivenciado pelo Brasil e diante da forte influência da concentração de poder unicamente na mão do Presidente da República, ao longo da história brasileira, inclusive, no período de redemocratização, se apresenta como melhor alternativa à portuguesa.

---

[287] MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa*, cit., p. 593.

[288] Em um cenário parecido à confluência imperfeita, observa-se o caso, embora parlamentarista, ocorrido na Itália, em que o chefe de Estado Francesco Cossiga, ex-Primeiro-ministro vindo da democracia cristã, de característica populista, a partir de 1989 passou usar repetidamente os veículos de comunicação para, sem temperamentos, difundir ideias por meio de palavras inadequadas e inconvenientes, o que levou a imprensa a apelida-lo de Presidente *picconatore* e, ao fim, a crescente opinião pública desfavorável, tornando insustentável a sua permanência no poder, o que resultou em sua renúncia do mandato. Disponível em: <https://www.corriere.it/cronache/18_agosto_16/17-agosto-2010-morte-francesco-cossiga-presidente-picconatore-24cd3602-a14f-11e8-b0c1-5746f5751ec2.shtml>. Acesso em: 05 mar. 2020.

5.4 Espécies de semipresidencialismo

Os sistemas de Governo diante de uma organização jurídico-constitucional em que se define as competências e o relacionamento entre os órgãos e os demais poderes possui uma identidade própria e distintiva entre si. Veja-se o exemplo dos sistemas parlamentarista em que, diante de concepção, desdobra-se sistema parlamentar de gabinete ou sistema parlamentar de Assembleia, enquanto o sistema presidencialista se divide em clássico (puro) ou adaptado ou imperfeito com as mais diversas variáveis estudadas no capítulo segundo de acordo com os doutrinadores Karl Loewenstein, Luiz Sánches Agesta, Salvador Valencia Carmona e Humberto Nogueira Alcalá.

No tocante ao sistema semipresidencialista, esse desdobramento é mais complexo devido à inúmeras possibilidades de suas modalidades estabilizadoras para o funcionamento prático do próprio sistema.

É certo que essa pluralidade de fatores contribui significativamente para o seu funcionamento sob o ponto de vista desde a existência ou inexistência de uma maioria parlamentar absoluta à confluência ou oposição de maiorias parlamentares e presidencial; a existência ou inexistência de um Presidente militante a fim de desvendar quem efetivamente lidera a maioria – Presidente ou Primeiro Ministro – quando ela efetivamente existe; o envolvimento, atual ou pretérito, do Presidente na vida política partidária e as próprias circunstâncias do exercício do poder do Presidente da República.

Veja-se que são esses fatores que colaboram para que exista, de fato, um universo muito diversificado e complexo suscetível de contribuir decisivamente para a modelagem prática do semipresidencialismo.

Portanto, embora alguns países Europeus optem pelo sistema referido (Áustria, Islândia, Finlândia, Irlanda, França e Portugal), em que pese essa afinidade jurídica na semelhança do quadro estrutural, gozam, em termos de funcionamento prático, muitas diferenças. E são essas as diversidades que contribuem para que o sistema semipresidencialista possua derivações dentro de sua conjectura.

A propósito, na Áustria o Presidente opta sempre por um perfil mais cerimonial de chefe de Estado se abstendo de intervir na política de forma ativa. Ao contrário, há a França em que todos os Presidentes da República assumem uma vontade executiva para a militância constituindo verdadeiros líderes da maioria governamental ou até mesmo da oposição. Já Portugal os sucessivos Presidentes se mantêm influente nas intervenções,

entretanto, não são partidariamente emprenhados, pois agem mais como um moderador garante ou arbitral[289].

É importante, por outro lado, destacar que esses são comportamentos governamentais que esses chefes de Estado costumam adotar sucessivamente ao longo dos períodos de renovação do próprio Executivo. Todavia, tais comportamentos não criam regras absolutas de persecução.

A rigor, é natural que haja a possibilidade desse chefe se afastar do padrão do seu antecessor e introduzir um novo curso no funcionamento do sistema semipresidencialista pois a própria estrutura jurídico-constitucional permite tal posicionamento.

Nesse rumo, inclusive, quando o Presidente é eleito adquire, inevitavelmente, a legitimidade democrática para postular e exercer todos os poderes políticos outorgados pela Constituição do país e, com base nela, modificar a forma, o conteúdo e o modo do exercício de tais poderes empregando um sentido e orientação diversa dos Presidentes antecessores, desde que, claro, não ofenda a própria Constituição.

Para garantir, por outro lado, a manutenção da legítima expectativa da população, é conveniente que esse Presidente que deseje alterar a execução do sistema informe, antecipadamente, ou seja, pré-eleitoral, a sua intenção inicial de modificar o padrão de funcionamento, pois, dessa maneira, adquirirá muito mais legitimidade popular para a mudança sugerida com a vitória eleitoral já que o elemento surpresa estará descartado.

A título de exemplo traz à tona o sistema inglês em que pode se iniciar como parlamentarismo de gabinete, mas, no decorrer do resultado eleitoral, se converta, automaticamente, para um sistema de Assembleia. Bastaria, neste caso, a perda da maioria absoluta por qualquer dos partidos políticos neste pleito eleitoral.

Portanto esse fenômeno ocorre também no sistema semipresidencialista em que, apesar de possuir uma matriz e enquadramento constitucional predefinido, haverá múltiplos fatores que poderão influir na sua pendência prática do próprio sistema.

A essas matrizes, ou seja, a fonte de onde provém os ideais do sistema não se confunde com as espécies do sistema semipresidencialista.

Dentro dessas matrizes, há a variação do pendulo para o presidencial, parlamentar, atenuado, reformado e demais sistemas os quais são designados neste trabalho como espécies de semipresidencialismo.

---

[289] NOVAIS, Jorge Reis. *Semipresidencialismo*: teoria geral e sistema português, cit., p. 30.

5.4.1 Semipresidencialismo de pendor presidencial

Surgida na França, sobre a égide da Lei Fundamental, a Constituição de 1958 veio por instituir o regime político democrático e republicano sob o mando do sistema semipresidencialista fato este estabelecido pela revisão constitucional de 1962, oportunidade em que estabeleceu uma forma territorial unitário do Estado com a regionalização administrativa nos meados da década de 1980.

Esse sistema foi concebido durante a transição entre a IV República Francesa para a V e foi liderada pelo então general de Gaulle e aprovada pelo plebiscito realizado em 1958.

Destacada pela longevidade, a Constituição da V República Francesa estabeleceu uma estabilidade normativa não antes vista assim como assegurou aos governantes a alta taxa de governabilidade.

Acerca da estabilidade normativa, a Constituição procurou se situar em um campo rígido para as alterações constitucionais, dependendo, para modificá-las, de uma proposta de origem do Presidente, mediante indicação do Primeiro Ministro, ou dos Deputados, deliberada em dupla votação e, ainda, sujeitas a referendo. O quórum de aprovação das emendas passou a ser qualificado em três quintos[290].

Além disso, essas normas após aprovadas e antes de serem incorporadas no sistema jurídico francês, passam por um controle de constitucionalidade preventivo unicamente para conferir a compatibilidade da novel norma com os direitos de liberdade. Já, quando promulgadas e, portanto, assente na legislação em vigor, se submetem ao controle repressivo concreto mediante o envio prejudicial por parte do Tribunal Supremo no caso de violação a direitos fundamentais.

Aliada a estabilidade decorrente da Constituição, o sistema político francês qualificado por Maurice Duverger[291] como semipresidencialismo representou uma quebra de paradigma à época, pois, em que pese às críticas no sentido de que a expressão semi se

---

[290] Artigo 89º da Constituição da V República Francesa: "A iniciativa da revisão da Constituição pertence conjuntamente ao Presidente da República mediante proposta do Primeiro-Ministro e dos membros do Parlamento. O projeto ou proposta de revisão deve ser considerado nas condições de prazo previsto no terceiro parágrafo do artigo 42 e votado por duas assembleias em termos idênticos. A revisão é definitiva após ter sido aprovada por referendo. No entanto, o projeto de revisão não é apresentado no referendo quando o Presidente da República decide apresentá-lo ao Parlamento, convocado em Congresso. Nesse caso, o projeto de revisão é aprovado apenas se reunir a maioria de três quintos dos votos válidos. A mesa do Congresso é a Assembleia Nacional. Nenhum procedimento de revisão pode ser iniciado ou instaurado quando é violada a integridade do território. A forma republicana de governo não pode ser objeto de revisão". FRANCE. Conseil Constitutionnel. Constitution (1958), cit.

[291] DUVERGER, Maurice. A new political system model: semi-presidential government, cit.

tratava de redundância dos poderes reforçados ao chefe de Estado, apenas em 1962, com a revisão constitucional, houve a consolidação desta coexistência.

Nesse sentido, inclusive, o referendo de 1962 determinou que para a eleição do Presidente fosse observado o sufrágio universal, fato este que culminou no destacamento fundamental do semipresidencialismo.

Com Gaulle, o Primeiro Ministro não seria investido pelo Parlamento, mas nomeado pelo Presidente da República possuidor de legitimidade popular para tanto.

Recusou, por outro lado, o modelo americano de presidencialismo na medida em que além de alçar a figura do Presidente a condição de garantidor do destino francês, caso seguisse o sistema americano haveria limitação dos poderes do Presidente, condição incompatível àquela de garantidor.

Portanto, o semipresidencialismo francês era fundado com base em três pilares: (i) Presidente; (ii) Governo; e (iii) Maioria parlamentar. Essas condições asseguravam a confluência política necessária para a manutenção da estabilidade política e a governabilidade.

Esse modelo continuou até 1986 quando o Presidente socialista Mitterrand teve que coabitar com o Primeiro Ministro gaulista Jacques Chirac sem poder destituir o Parlamento fato que somente era permitido após o decurso de um ano de legislatura.

Situação paradoxal ocorreu quando o então Presidente Mitterrand passou a chefiar o Conselho de Ministros e, a partir de então, diante das pressões derivadas dessa relação, o chefe de Estado acabou por abdicar a presidência de diversas reuniões do Conselho de Estado.

Essa nova realidade passou a despontar completamente da expectativa criada pela Constituição de 1958 em que o Chefe de Estado presidia, sem intermediários, o Poder Executivo nomeando seus Ministros de Estados livremente sem depender do Parlamento. Agora, com o semipresidencialismo a mecânica da política se alterava para justamente mitigar os poderes da presidência a fim de que o Primeiro Ministro passasse, de fato e de direito, a exercer as funções inerentes à chefia de Governo.

Em 2017, com a eleição do Presidente Macron, um novo cenário político partidário foi desenhado na medida em que o Presidente eleito por um movimento ideologicamente inexplicável reuniu partidos opostos desde centro esquerda a centro direita.

Isso resultou na dispersão partidária na Assembleia Nacional de modo que assegurou ao Presidente uma posição hegemônica conduzida por um movimento pró-presidencial compondo uma maioria absoluta parlamentar capaz de liderar reformas e

modificações constitucionais, entretanto, volátil a ponto de deflagrar, em decorrência de difícil gestão e disciplina dessa posição, uma grave crise institucional de poder.

Sob o ponto de vista de funcionamento dos pilares do semipresidencialismo, a figura do Presidente da República, desde o ano de 1962, permanece sendo eleito por sufrágio universal direto para o período de cinco anos, sendo admitida, após a revisão de 2008, uma única reeleição.

O Presidente por ser eleito mediante sufrágio universal direto detém necessariamente uma legitimidade para assumir o papel de garantidor da Constituição[292], da independência nacional, da integridade territorial e do cumprimento dos tratados internacionais assumindo a posição exclusiva de mediador e árbitro dos conflitos institucionais surgidos. Não possui, por outro lado, qualquer responsabilidade perante o Parlamento já que a sua investidura decorre da vontade do povo, o que, entretanto, não o impede do processo de impedimento decorrente de uma das faltas funcionais capituladas na Constituição[293].

O Conselho de Ministro é dirigido pelo Presidente da República o qual estabelece as pautas de trabalho[294]. Não é, por outro lado, responsável pela direção das funções executivas de Governo que compete ao Primeiro Ministro. Além disso, promulga as

---

[292] Artigo 5º da Constituição da V República Francesa: "O Presidente da República zela pelo respeito à Constituição. Assegura, através de sua arbitragem, o funcionamento regular dos poderes públicos, bem como a continuidade do Estado. É o garantidor da independência nacional, da integridade territorial e do respeito aos tratados". FRANCE. Conseil Constitutionnel. Constitution (1958), cit.

[293] Artigo 68º da Constituição da V República Francesa: "O Presidente da República pode ser destituído apenas no caso de não cumprimento de seus deveres, o que é manifestamente incompatível com o exercício do seu mandato. A destituição é pronunciada pelo Parlamento constituído na Corte Suprema. A proposta de reunião da Corte Suprema aprovada por uma das assembleias do Parlamento imediatamente é transmitida à outra, que se pronuncia no prazo de quinze dias. A Corte Suprema é presidida pelo Presidente da Assembleia Nacional. Delibera em um prazo de um mês, por voto secreto sobre a destituição. A sua decisão entra em vigor imediatamente. As decisões tomadas nos termos do presente artigo são por maioria de dois terços dos membros que compõe a Assembleia interessada ou a Corte Suprema. Qualquer delegação de voto é proibida. Apenas são contados os votos a favor da proposta de uma reunião da Corte Suprema ou da destituição. Uma lei orgânica estabelece as condições de aplicação do presente artigo". FRANCE. Conseil Constitutionnel. Constitution (1958), cit.

[294] O Conselho de Ministros é um dos elementos do sistema semipresidencialista que permite ao Presidente da República dirigir o Poder Executivo, apesar do grande papel teoricamente atribuído ao Primeiro-ministro pela Constituição. Permite controlar o desenvolvimento e a implementação da política governamental e conceder ou recusar sua concordância com certo número de decisões importantes e, de maneira mais geral, expressar sua opinião sobre as discussões que envolvem o governo inteiro. Durante as coabitações, ou seja, nos períodos em que o Presidente e o Primeiro-ministro provêm de partes opostas e quando o Primeiro-ministro efetivamente dirige o governo, o Chefe de Estado mantém a presidência do Conselho de Ministros, o que lhe dá a oportunidade de se manter informado sobre o trabalho do governo, de influenciá-lo de maneira limitada e de tornar público seus desacordos.

reformas legislativas, exerce o veto aos projetos de leis e as *ordonnances*[295] do Governo e expede decretos regulamentares nos termos do artigo 13, da Constituição Francesa[296].

Com importante função, compete ao Presidente da República nomear o Primeiro Ministro e, para tanto, deverá estar atento a composição do Parlamento a fim de obter a confiança da Assembleia Nacional e, assim, garantir estabilidade e governabilidade.

Compete, também, nomear e demitir os demais membros do Governo sob proposta do Primeiro Ministro.

Destaca-se o fato político de que, em momentos de confluência política, o Presidente detém uma maior liberdade para decidir acerca das escolhas dos demais Ministros, entretanto, em casos de coabitação essa margem reduz significativamente a ponto de interferir decisivamente apenas nas pastas de defesa e de negócios estrangeiros em decorrência da própria natureza dessas atividades serem afetas aos poderes presidenciais.

Nessas áreas, a propósito, o Presidente detém uma competência exclusiva na direção da política externa e na defesa nacional, principalmente quanto à nomeação dos respectivos Ministros e do alto comando das forças armadas.

Esse protagonismo presidencial, com a possibilidade de nomeação dos embaixadores, decorre da própria essência de legitimidade outorgada ao Presidente, motivo pelo qual age como verdadeiro representante da República Francesa.

No exercício do poder de controle político, o Presidente detém a prerrogativa de dissolver a Assembleia Nacional[297].

---

[295] *Ordannances* é a possibilidade, não para o Presidente da República, mas para o governo que ele designou, de pedir aos deputados (Assembleia Nacional) autorização para tomar medidas para implementar seu programa. Dessa forma, busca-se repelir qualquer embate no Parlamento e qualquer emenda para aprovar uma lei ou medida, o que é permitido pelo artigo 38 da Constituição.

[296] Artigo 13º da Constituição da V República Francesa: "O Presidente da República assina as portarias e os decretos deliberados no Conselho de Ministros. Nomeia cargos civis e militares do Estado. Os conselheiros do Estado, o Grão-chanceler da Legião de Honra, os embaixadores e enviados extraordinários, os conselheiros-mestres do Tribunal de Contas, os governadores civis, os representantes do Estado nas comunidades de territórios ultramarinos regidas pelo artigo 74 e na Nova Caledônia, os oficiais generais, os reitores das academias e os diretores das administrações centrais são nomeados pelo Conselho de Ministros. Uma lei orgânica determina os outros cargos a serem preenchidos pelo Conselho de Ministros, bem como as condições nas quais o poder de nomeação do Presidente da República pode ser delegado por ele para ser exercido em seu nome. Uma lei orgânica determina os cargos ou funções, com exceção daqueles mencionados no terceiro parágrafo, para os quais, devido à sua importância para a garantia dos direitos e liberdades ou da vida econômica e social da Nação, o poder de nomeação do Presidente da República é exercido após notificação pública da comissão permanente competente de cada assembleia. O Presidente da República não poderá proceder a uma nomeação, quando a soma dos votos negativos em cada comitê representar, no mínimo, três quintos dos votos válidos das duas comissões. A lei determina as comissões permanentes competentes conforme os cargos ou funções envolvidos". FRANCE. Conseil Constitutionnel. Constitution (1958), cit.

No tocante às relações com o Poder Judiciário, pode outorgar perdão, entretanto, fica pendente de concordância do Primeiro Ministro. Nomeia alguns membros do Conselho Constitucional, Conselho de Estado e Tribunal de Contas.

Dispõe, igualmente, da faculdade de promover junto ao Conselho Constitucional o controle de constitucionalidade das leis.

Com relação ao Governo, atividade exercida pelo Primeiro Ministro, nomeado pelo Presidente da República, contudo, dependente, significativamente, para o exercício desta função, da confiança do Parlamento, é responsável diante da Assembleia Nacional pelo programa de Governo ou sobre uma declaração de política geral submetida à aprovação ao Senado Federal.

Entre suas atribuições, se destacam a direção das ações do Governo compreendidas nelas a direção da atividade administrativa com a expedição de atos regulamentares e independentes, execução direta da lei e da defesa nacional. Além disso, é responsável pela execução das leis, pelo exercício do poder regulamentar e nomeação de cargos civis e militares.

Faculta-se ao Primeiro Ministro delegar alguns dos seus poderes aos Ministros de Estado e deve substituir o Presidente da República na presidência dos conselhos e comitês quando de sua ausência. Pode, ainda, excepcionalmente, substituí-lo para a presidência de um Conselho de Ministros em decorrência de uma delegação explícita e de uma agenda específica.

No plano legislativo, o chefe de Governo detém a competência legislativa, delegada pelo Parlamento, para expedir as *ordonnances* e é titular de iniciativa legislativa em matéria financeira. Pode, ainda, decretar estado de sítio, sujeito à referendo do Parlamento, e estado de emergência.

Por sua vez, a Assembleia Nacional pode contestar essa responsabilidade do Governo, oportunidade em que os parlamentares poderão, por meio de votação, propor a moção de censura ao Primeiro Ministro.

---

[297] Artigo 12º da Constituição da V República Francesa: "O Presidente da República pode, após consulta ao Primeiro Ministro e aos Presidentes das assembleias, pronunciar a dissolução da Assembleia Nacional. As eleições gerais ocorrem no mínimo vinte dias e no máximo quarenta dias após a dissolução. A Assembleia Nacional é realizada de pleno direito na segunda quinta-feira após a sua eleição. Se esta reunião ocorrer fora do prazo previsto para a sessão ordinária, uma sessão é aberta por direito por um período de quinze dias. Não pode haver o procedimento de uma nova dissolução no ano seguinte a essas eleições". FRANCE. Conseil Constitutionnel. Constitution (1958), cit.

Esta moção tem o critério de admissibilidade subordinada à ratificação de, no mínimo, um décimo dos membros da Assembleia Nacional e a votação deve aguardar o interstício de 48 horas para então ser submetida à apresentação e aprovação.

Na apuração dos votos, somente os favoráveis à moção de censura são computados e somente poderá ser adotada a censura pela maioria dos membros que integram a Assembleia.

Como fator de limitação, um deputado não pode ser signatário de mais de três moções de censura durante uma mesma sessão ordinária e mais de uma durante uma mesma sessão extraordinária justamente para evitar a perseguição ao Governo que se opõe aos interesses de certos parlamentares.

Fica facultado ao Primeiro Ministro, após submissão ao Conselho de Ministros, se responsabilizar diante da Assembleia Nacional sobre o voto de confiança acerca de projeto de lei de finanças ou financiamento da previdência social. Diante de tal compromisso, esse projeto é considerado automaticamente aprovado, salvo se a moção de censura, submetida nas vinte e quatro horas seguintes, for votada e aprovada nas condições previstas anteriormente. Não obstante, o Primeiro Ministro ainda pode buscar se utilizar deste expediente para outro projeto ou para uma proposta de lei caso entenda ser relevante para a execução do seu programa de Governo limitada à sessão.

O Parlamento francês é bicameral composto por uma Assembleia Nacional com 577 deputados com mandato de cinco anos e um Senado Federal com 348 Senadores eleitos para um mandato de seis anos.

Essa função legislativa é exercida por ambas as casas, mas em caso de discordância prolongada e oposição do Senado, não resolúvel por acordo entre elas em comissão de representantes paritária, o Primeiro Ministro pode arbitrar o conflito, diferindo a última palavra à Assembleia Nacional.

Embora ambas as casas legislativas exercem funções idênticas como revisão constitucional, fiscalização política do Executivo, impedimento do Presidente, acompanhamento da política europeia, autorização de guerra e ações militares no exterior, os poderes da Assembleia Nacional, no plano político, se sobressaem ao do Senado. Sobressaem por que compete a ela a análise da responsabilidade do Governo, seja por meio da apresentação de moções de confiança, seja por meio da votação da moção de censura capaz de derrubar o Primeiro Ministro.

Com a reforma de 1986, o semipresidencialismo francês, de pendor presidencial, ganhou ainda mais destaque na medida em que a relação de confluência ou coabitação

entre as maiorias presidencial e parlamentar para a Assembleia Nacional passou a ser um importante componente da dinâmica desse sistema.

A propósito, o Presidente, como chefe de Estado, possui uma inegável legitimidade advinda do sufrágio universal, além de deter dois poderes importantíssimos: (i) nomear o Primeiro Ministro; e (ii) dissolver livremente a Assembleia Nacional – seja como sanção, como ocorreu na época de Gaulle, seja no exercício do seu poder moderador para criar uma maioria favorável.

São esses poderes que dão a preponderância do presidencialismo e o que faz ser o semipresidencialismo francês ser classificado como de pendor presidencial.

Embora o sistema semipresidencialista não tenha sido projetado para funcionar dessa forma, a prática francesa da V República se adaptou e passou a operar com o Presidente e o Primeiro Ministro dependendo da sintonia do Governo com a maioria eleitoral que o elegeu e com a maioria política funcionante na Assembleia Nacional.

Se a maioria presidencial coincide com a maioria Parlamentar em típico cenário de confluência, o Presidente ganha destaca importantíssimo na medida em que passa a ser o verdadeiro líder do Executivo e, indiretamente, líder do bloco parlamentar majoritário.

Tem poderes para escolher, sem amarras, o Primeiro Ministro e, em decorrência de sua relação de hegemonia sobre o chefe de Governo, tem força suficiente para influenciar na escolha dos demais Ministros de Estado.

Nesse cenário, o Primeiro Ministro passa a ser o articulador do Presidente e é por isso que a maioria dos Presidentes Franceses como Gaulle, Pompidou, Giscard e Mitterrand atuaram em verdadeira diarquia detendo legitimidade suficiente para substituir o Primeiro Ministro em épocas de crises institucionais e cenários impopulares.

Em regime de coabitação em que essa maioria política entre o Presidente e o Parlamento não existe, o chefe de Estado precisa dividir a liderança do Executivo escolhendo o Primeiro Ministro de maioria parlamentar e assim deslocando-se a direção política do Estado para o binômio Governo-Parlamento.

Em que pese haver uma Presidência diminuída, como salienta Morais:

> .... o chefe de Estado conserva poderes importantes, pelo que o sistema semipresidencial nunca é afetado no seu pendor presidencial, que surge nesta fase apenas mitigado. Durante a coabitação, o Presidente pode vetar os candidatos a Ministros da defesa e relações externa e de defesa em concerto com o Governo, exerce faculdades moderadoras (veto e controlo de constitucionalidade) e poderes arbitrais (comunicações, mediações e negociações políticas). O Presidente dispõe, contudo, de uma "espada de Dâmocles" sobre o Governo e a maioria parlamentar que é o poder de dissolução da Assembleia Nacional, o qual lhe permite mudar o ciclo político. Com efeito, a arma mais poderosa do Presidente no uso das suas faculdades moderadoras é o poder (ou a

> ameaça) de dissolução que é livre. Ora, em coabitação, o Presidente espreita sempre, com maior ou menor discrição, o momento oportuno para pôr termo à maioria governativa[298].

Diante dessa realidade, Morais conclui:

> A estrutura e a dimensão eleitoral do partido presidencial são cruciais, pois a estabilidade de uma maioria parlamentar de apoio ao Governo e ao Presidente é a chave da estabilidade do Executivo, que passa, ordinariamente, por uma maioria parlamentar dócil e carimbante (à direita) ou por um bloco mais negociado, mas usualmente leal (à esquerda). Existem por vezes frondas da ala esquerda do Partido Socialista que, contudo, nunca envolveram uma cisão formal[299].

Essa realidade salienta uma importância salutar do Parlamento para o Presidente da República, pois se mostra necessária para formar o Governo e adquirir estabilidade seja por meio de um Executivo presidencializado em cenários de confluência, seja por meio do apoio obtido ao Governo pelo Parlamento em contraposição ao poder Presidencial em cenários de coabitação.

5.4.2 Semipresidencialismo de pendor parlamentar: o caso austríaco

A estrutura jurídica do sistema semipresidencialista de pendor parlamentar traz a figura do Presidente da República eleita por sufrágio universal, marcada também pela existência diárquica no exercício do Poder Executivo entre aquele e o Chanceler, que, ao final, chefia o Governo.

O Presidente detém o poder formal de nomear o Chanceler sem limites expressos na Constituição e pode, igualmente, destituí-lo por sua livre iniciativa, além dos Ministros individualmente considerados.

O Governo depende da confiança política do Parlamento, câmara baixa, o qual conta igualmente com o Senado, câmara alta, de representatividade dos Estados.

Há, outrossim, a faculdade para o Presidente de dissolver o Parlamento (câmara baixa) podendo fazê-la por sua iniciativa, uma única vez, com base no mesmo fundamento, porém o agendamento de novas eleições depende exclusivamente de acordo com o Chanceler.

Compete, ainda, ao Presidente, na qualidade de chefe das forças armadas, vetar leis com fundamento na sua incompatibilidade formal com a Constituição. Tem a prerrogativa

---

[298] MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa*, cit., p. 449.
[299] MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa*, cit., p. 450.

de nomear altos servidores e juízes do Tribunal Constitucional promovendo a fiscalização constitucional das normas e dispor sobre o poder formal de concluir tratados internacionais.

A dinâmica desse sistema tem o traço característico de sofrer influências positivas dos tratados internacionais e do costume constitucional, pois acabam por flexibilizar regras constitucionais escritas. Esta é uma das razões legais para que o sistema semipresidencialista tenha um pêndulo parlamentar.

Em decorrência desta possibilidade, o chefe de Estado não interfere nas atividades do Chanceler o qual tem plena liberdade para dirigir a atividade governativa.

O Presidente, por outro lado, acompanha o exercício em uma posição supra institucional podendo, ao menos, a título de previsão legal, exercer a faculdade de demitir o Chancelar, porém tal faculdade nunca é exercida, pois, do contrário, comprometeria o consenso da impossibilidade da qual resultou de sua prática.

Podendo designar o Chanceler, o Presidente não detém muita margem de discricionariedade para escolher o ocupante haja vista que no caso de existir um partido com uma maioria parlamentar no Conselho Nacional ou com uma coligação amplamente majoritária, é de costume receber uma indicação para a ocupação do cargo de Chanceler.

Com relação ao poder de dissolução do Conselho Nacional, o Presidente, embora possa fazê-la, por iniciativa exclusiva, nunca a fez, pois, o costume orienta no sentido de que o ato de dissolução do Parlamento deve vir precedido de uma solicitação formal do Chanceler.

A propósito, é o Chanceler que faz a articulação junto a câmara baixa por meio de negociações entre os partidos da coligação de modo que, se cessar a coligação, dificilmente o Chanceler permanece ante a inviabilidade de manter a estabilidade governativa.

5.4.3 Semipresidencialismo com pendor hiper-reforçado

Esse é o caso da República Federativa da Rússia que, embora fundada no voto popular e com características multipartidárias, situa-se no regime de democracia autoritária. A rigor, a Rússia não assume qualquer feição ideológica oficial, entretanto, tem uma concentração expressiva de poderes nas mãos do Presidente, pois detém poder para restringir direitos políticos das forças de oposição que se projetam de modo a inviabilizar o próprio regime soviético. Além disso, detém a faculdade de cassar determinadas candidaturas opostas e dominar os principais órgãos de imprensa.

Na presidência de Boris Yeltsin, seguida por Vladimir Putin, esse sistema revelou um pendor puramente presidencial hiper-reforçado na medida em que nas relações entre o Presidente e o Primeiro Ministro, àquele se sobrepôs de grande maneira a este. A rigor, o Primeiro Ministro apenas de direito era responsável pelo Governo enquanto o Presidente efetivamente ditava as diretrizes do país.

A propósito, a Constituição de 1993 trouxe esses traços característicos de regime semipresidencialista como eleição do Presidente da Federação mediante sufrágio universal direto para um mandato de seis anos, havendo possibilidade de reeleição para mais um mandato consecutivo, a existência dessa diarquia entre o Presidente e o Primeiro Ministro no exercício do Poder Executivo, a existência de uma dupla responsabilidade do Primeiro Ministro ante o Presidente e o Parlamento (câmara baixa) a qual tem responsabilidade de ratificar a nomeação presidencial e de aprovar moções de censura por maioria absoluta que pode, inclusive, resultar na demissão daquele e, ao fim, a faculdade presidencial de dissolver o Parlamento caso o Parlamento recuse por três vezes a indicação do Presidente para o cargo de Primeiro Ministro.

No campo normativo, o Presidente Russo detém poder para aprovar decretos executivos subordinados à Constituição e as leis federais, tem iniciativa legislativa junto ao Parlamento e exerce o poder de veto podendo este ser derrubado por votação de dois terços das duas casas legislativas.

Por sua vez, o Governo, chefiado pelo Primeiro Ministro, recebe diretrizes governamentais de acordo com as linhas político-pragmáticas do Presidente da República[300], e, para cada nova eleição presidencial, deve se demitir outorgando ao novo Presidente a faculdade de indicar novo Primeiro Ministro.

O Parlamento Russo, compostos por duas casas legislativas, tem a função de legislar e de exercer o controle político. Por iniciativa da câmara baixa – *Douma* – o Conselho da Federal (composto pela câmara alta representativa dos Estados) pode destituir o Presidente por via de um processo político de impedimento no caso de prática de crimes de alta traição ou crimes graves, não especificados na Constituição Federal Russa. As

[300] Art. 80. 3. O Presidente da Federação da Rússia, em conformidade com a Constituição da Rússia e lei federal, define as principais diretrizes da política interna e externa. RÚSSIA. Constituição da Federação da Rússia (1993). Disponível em: <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/polis/article/view/934/1056>. Acesso em: 16 mar. 2020.

decisões de ambas as casas sobre esta questão devem ser tomadas pela maioria de dois terços dos parlamentares[301].

Estruturalmente, o Presidente da República se destaca como principal e maior ator político haja vista que o Governo depende inteiramente de sua confiança e direção.

Nesse sentido, o Presidente pode mudar o Primeiro Ministro sempre que perceber o desgaste de sua direção de acordo com a conveniência e oportunidade. Portanto, há uma margem de discricionariedade do Presidente para manter ou demitir o Primeiro Ministro sempre que perceber que a sua permanência prejudica à direção da atividade governamental.

Esse critério é exclusivo seu e utilizado para obter a confluência entre o Primeiro Ministro e o Parlamento como se sucede no semipresidencialismo francês.

Entretanto, caso encontre uma câmara baixa em disfunção, ou seja, em confronto com a Presidência da República, o Presidente pode dissolvê-la com duas moções de censura consecutivas e assim tentar garantir na próxima composição eleitoral uma confluência[302].

Por outro lado, a câmara baixa – *Douma* – exerce um importante papel em recusar a indicação do Primeiro Ministro ou censurá-lo caso adote alguma estratégia de Governo não referendada pelo Parlamento. Isso, a propósito, leva a queda do Primeiro Ministro – traço este característico do sistema semipresidencialista.

Como destaca Morais:

> A prática revela estarmos diante de um semipresidencialismo cezarista marcado pela personalidade do líder político real do País consoante com a tradição autocrática unipessoal russa, tendo-se observado, desde 2000 a 2016, uma dinâmica de rotação no pólo dominante do Executivo, entre o Presidente e Primeiro Ministro, e que depende do titular que ocupa o cargo[303].

A Rússia tem sido um caso interessante na mecânica comportamental e dinâmica do sistema retratante de um projeto político e pessoal do Presidente Vladimir Putin. Veja-se que do período de 2000 a 2008, o Presidente Putin exerceu a funções da presidência numa liderança absolutamente concentrada de poder.

---

[301] Art. 93. 1. O Presidente da Federação da Rússia pode ser destituído do cargo pelo Conselho da Federação com base numa acusação apresentada pela *Douma* do Estado por crime de traição ao Estado ou pela prática de um outro crime de maior gravidade, confirmada pelas conclusões do Supremo Tribunal da Federação da Rússia e pelas conclusões do Tribunal Constitucional da Federação da Rússia sobre o cumprimento do procedimento estabelecido para a dedução da acusação. RÚSSIA. Constituição da Federação da Rússia (1993), cit.

[302] Art. 84. O Presidente da Federação da Rússia: (...) b) dissolve a Douma de Estado nos casos e conforme o procedimento previsto na Constituição da Federação da Rússia. RÚSSIA. Constituição da Federação da Rússia (1993), cit.

[303] MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa*, cit., p. 455.

Por motivos constitucionais[304], Putin apoiou o Primeiro Ministro da época Dmitri Anatolievitch Medvedev para a Presidência da República enquanto este, ao se eleger, nomeou como Primeiro Ministro Putin. Dmitri Medvedev como Presidente exerceu poderes básicos moderadores e certificativos de representatividade do estado Russo, enquanto Putin passou a exercer funções governativas próprias e de direção do país.

Ao término do mandato, Putin novamente se elegeu para Presidente da República e indicou como Primeiro Ministro Dmitri Medvedev o qual passou a exercer as funções dependentes do Presidente.

Esse sistema tem funcionado dessa forma justamente para que garanta a dependência, quando conveniente, ou a independência de ambas os atores políticos.

Ademais, a estrutura constitucional desse sistema não foi montada imaginando-se a hipótese de coabitação entre o Presidente e o Primeiro Ministro como ocorre no semipresidencialismo francês. A rigor, tal hipótese poder-se-ia ocorrer se a câmara baixa fosse maioritariamente dominada por partidos opostos ao do Presidente.

Nessa situação atípica, o Presidente poderia nomear um Primeiro Ministro da oposição para atender os anseios do Parlamento e presidir o Governo ou nomear um Primeiro Ministro de sua confiança e arbitrar os conflitos surgidos entre o Governo minoritário e a câmara baixa ocupada pela maioria opositora, ou, ainda, dissolver a câmara baixa se esta aprovar moções de censura a um Primeiro Ministro de sua confiança que enfrente politicamente o Parlamento.

São hipóteses abstratas que confirmam que o sistema eleitoral da câmara baixa foi desenvolvido para favorecer apenas um partido hegemônico pró-presidencial contribuindo para o enfraquecimento da *Douma* como componente institucional do sistema.

Na visão de Morais (2018, p. 260-261) o sistema eleitoral russo consagrou uma cláusula de barreira na componente proporcional, com fraca comunicabilidade com o componente maioritário. Assim, tal construção, favorece a existência de um tripolarismo de partido dominante em que se contrapõe a um conjunto fragmentado de partidos de oposição de média dimensão onde se destacam os comunistas e a extrema direita. Esta composição representativa favorece o fortalecimento do semipresidencialismo de pendor hiper-reforçado.

---

[304] Art. 81. 3. A mesma pessoa não pode ocupar o cargo de Presidente da Federação da Rússia por mais de dois mandatos consecutivos. RÚSSIA. Constituição da Federação da Rússia (1993), cit.

5.4.4 Outros sistemas semipresidencialistas

As experiências do semipresidencialismo estão presentes na maioria dos casos na comunidade europeia em decorrência da contraposição ao novo continente que se identificou com o sistema presidencialista americano.

Embora a esmagadora maioria dos países da América Latina tenha se desenvolvido com base no presidencialismo americano, com suas diversas variáveis, como o caso do Brasil, presidencialismo de coalizão, destaca-se deste cenário a República Peruana.

Com efeito, o sistema de Governo peruano detém características típicas do semipresidencialismo com pendor presidencial.

Nesse sentido, o Presidente é eleito pelo sufrágio universal, entretanto existe uma diarquia no Executivo em que o Presidente que dirige o Conselho de Ministros quando assim pretender e um Primeiro Ministro que é nomeado e demitido pelo Presidente, embora tenha a sua nomeação sujeita a ratificação pelo Congresso Nacional.

Por sua vez, o Congresso Nacional detém o poder de emitir moções de censura ao Governo podendo aprovar ou rejeitar moções de confiança apresentadas pelo Primeiro Ministro. Caso desaprove, haverá implicações objetivas da capacidade de governar do Primeiro Ministro o que, por via de consequência, levara à sua demissão.

Ainda, o Presidente pode dissolver o órgão parlamentar no caso de serem aprovadas duas moções de censura ao Governo.

Essa possibilidade desenhada pela Constituição Peruana em 1993 ocorreu no dia 01 de outubro de 2019 em que o Presidente Martín Vizcarra, anunciou a dissolução[305] do Congresso após o legislativo negar um pedido de voto de confiança para mudar o sistema de indicações de magistrados para a Suprema Corte do país.

Na Europa, há outras variantes do semipresidencialismo como é o caso da Polônia, Roménia, Croácia, Ucrânia e Geórgia. Na África, há semipresidencialismo na República de Cabo Verde[306].

---

[305] Art. 134. O Presidente da República fica habilitado a dissolver o Congresso se tiver censurado ou negado sua confiança a dois Conselhos de Ministros. O decreto de dissolução contém a convocação para eleições para um novo congresso. Essas eleições são feitas dentro de quatro meses a contar da data da dissolução, sem alterar o sistema eleitoral preexistente. O Congresso não pode ser dissolvido no último ano de seu mandato. Congresso dissolvido, a Comissão permanece no cargo permanente, que não pode ser dissolvido. Não há outras formas de revogação do mandato parlamentar. Sob um estado de sítio, o Congresso não pode ser dissolvido. PERÚ. Constitución Política del Peru (1993), cit.

[306] Para fins de aprofundamento sobre a temática, há a produção científica em MADEIRA, J. P. O sistema semipresidencial cabo-verdiano: a relação entre os poderes Executivo e Legislativo. *Leviathan − Cadernos de pesquisa política*, n. 10, p. 22-40, 2015.

6. SEMIPRESIDENCIALISMO DE PENDOR PRESIDENCIAL: A ESCOLHA PARA O BRASIL

Para a viabilidade do sistema de Governo semipresidencial e a estabilidade política, mantida a garantia de equilíbrio entre os poderes da República e a efetiva limitação mútua a ponto de evitar tentações hegemônicas de um só órgão (um Parlamento, um chefe de estado) ou um titular de um órgão (um primeiro Ministro) do poder político essa escolha do semipresidencialismo de pendor presidencial se mostra mais compatível com as características históricas brasileiras.

O sistema presidencialista puro como fora instituído pelo Estados Unidos o qual, a propósito, foi fonte de inspiração para os demais países implantarem com as respectivas derivações regionais, foi sintetizado da teoria à prática brasileira no presidencialismo de coalizão que refletiu exatamente na dificuldade atual de se encontrar esse ponto de equilíbrio de forças entre o Executivo e o Legislativo.

Esse desequilíbrio de forças acabou por refletir senão na impossibilidade, mas no grau acentuado de dificuldade de se formar a maioria parlamentar necessária para que o Presidente pudesse obter o apoio legislativo suficiente para conduzir a sua agenda legislativa de acordo com seu programa de Governo.

Essa, a rigor, foi uma das razões pelas quais diversos países da América Latina que seguiram o mesmo rumo do Brasil buscaram alternativas para solucionar as respectivas crises institucionais entre os poderes provenientes desse desequilíbrio.

A similaridade da forma como esses países deixaram de ser autoritários e migraram para a democracia saindo de uma situação de concentração de poderes para a distribuição de competências constitucionais retratou à necessidade justamente de se repensar sobre o sistema.

É de se repensar, na verdade, que embora seja um dever manter o sistema equilibrado com a separação de poderes, a inauguração de um sistema semipresidencial a partir de modelos de concentração de poderes típicos provenientes do autoritarismo ou do totalitarismo requer alterações orgânico estruturais e de procedimento menos traumáticas do que a modificação para a instalação de um sistema puro parlamentar ou puro presidencial, ou até mesmo de um semipresidencialismo com pendor parlamentarista.

Em situações de crise, com pré-ruptura institucional, o modelo semipresidencial, com pendor presidencial, tem capacidade de atração, devido às garantias de equilíbrio e de

limitação mútua de poderes. Por isso não é inédito ou improvável que um país a viver em democracia evolua para o sistema semipresidencial: há debates sobre isso, por exemplo, na Itália[307], em Moçambique e no México.

É certo que nenhum sistema de Governo é perfeito, no entanto, um dos problemas para a instabilidade governamental brasileira é a ausência de disciplina partidária, por isso à necessidade de, juntamente a alteração do sistema, uma modificação substancial, como proposta no item 4.2.1, acerca do sistema eleitoral, além do que outro problema que agrava ainda mais essa crise é a fragmentação ilimitada do multipartidarismo, fato este também debatido, a título de proposta, com a cláusula de desempenho, discutida no item 4.3.2.

Nessa linha, ambos os sistemas semipresidencialista e parlamentarista contribuem teoricamente para a consolidação do sistema partidário e do sistema de alianças possíveis, na medida em que supõem a existência de um Governo que tenha uma base de preferência maioritária regida de forma disciplinada e estável de apoio no Parlamento.

Isso ocorre, por exemplo, na França desde a Constituição da V República, onde é marcada pela sua destacada longevidade entre as demais, por uma grande estabilidade normativa e por um elevado grau de governabilidade, claro, com uma ou outra alteração, pois não se trata de regra absoluta e inviolável.

A rigor, o sistema francês em que a diarquia é traço característico permite a formação de Presidentes moderadores, árbitros, desbloqueadores de impasses gerados pela dinâmica de outros órgãos ou da maioria/minoria parlamentar.

Já no Brasil tradicionalmente a figura do Presidente sempre se mostrou importante, com peso histórico de legitimidade decorrente do sufrágio universal e o seu total enfraquecimento de repente não seria interessante para o país.

---

[307] Para Giuseppe Santelli, a implantação do semipresidencialismo com pendor presidencial na Itália traria cinco vantagens: (i) Os cidadãos escolhem o Presidente da República, sem a intermediação do Parlamento. Assim, eles conferem um mandato direto ao Presidente para escolher o Primeiro-ministro (com quem ele compartilha o Poder Executivo), e deve nomear os Ministros e implementar a direção política para a qual ele foi escolhido; (ii) O semipresidencialismo combina habilmente presidencialismo e parlamentarismo: o primeiro faz a eleição direta do Presidente, o segundo a confiança parlamentar no Primeiro-ministro; (iii) Reúne representação democrática e capacidade de tomada de decisão. A primeira é porque os cidadãos elegem diretamente os membros do Parlamento, o que não diminui em sua função, uma vez que confia ao Primeiro-ministro e pode propor sua desconfiança. A segunda é porque o Presidente tem um forte poder de decisão que vem diretamente do povo; (iv) Reduz os riscos de concentrar poderes nas mãos de uma pessoa, graças ao equilíbrio dado pelos poderes ao Parlamento, mas ao mesmo tempo garante boas chances de sucesso na implementação dos programas que o Presidente promete realizar na frente dos eleitores; e (v) Garante certa estabilidade, uma vez que, mesmo na hipótese de coabitação entre o Presidente e o Parlamento de dois lados opostos, o Presidente concede ao Parlamento a escolha substancial do Primeiro Ministro, a fim de evitar o movimento de desconfiança, enquanto o Parlamento é obrigado a manter um diálogo com o Presidente, a fim de evitar a dissolução das câmaras. Disponível em: <https://italiasemipresidenziale.wordpress.com/2017/06/27/il-semipresidenzialismo-dalla-francia-allitalia/>. Acesso em: 05 mar. 2020.

Por esta razão, pensar no sistema semipresidencialista para o Brasil é pensar no sistema com pendor presidencial pois se mantém a figura do Presidente da República com poderes próprio e compatíveis a essa diarquia governamental. Ademais, escolher tal pendor indica um caminho evolucionário para se rediscutir os poderes presidenciais modificando a sua função, sem, contudo, desacreditar da figura do Presidente, que, como afirmado, tem tradição e relevância histórico-política brasileira, além de ser o único órgão que pode ser votado por todos os eleitores do Brasil.

Por outro lado, a coexistência do Presidente e do Primeiro Ministro acrescida da presença de um Parlamento, representa a existência e funcionamento efetivo de três órgãos políticos com poderes efetivos de ação e controle o que corrobora para um maior equilíbrio e fiscalização mútua dos poderes, outorgando ao Parlamento um poder mais efetivo e imediato de controle e apoio ao executivo.

Isso, aliás, permite o alívio da pressão e incentivo para os Tribunais serem os principais ou únicos fiscais da política sob o ponto de vista do controle de constitucionalidade e de legalidade.

A ausência dessa conjugação de circunstâncias institucionais e políticas, em alguns países, principalmente da América Latina, onde tenha sucedido a sistemas de concentração de poderes totalitários ou autoritários, impede a evolução governamental e o estancamento das crises pelos quais os países da América Latina vem vivenciando de forma permanente justamente por manter as reminiscências do sistema antigo ou o enraizamento social de que impedem uma nova distribuição e limitação desse poder presidencial por meio do semipresidencialismo com pendor presidencial.

6.1 Chefe de Estado

A Presidência da República, como órgão de soberania, representa a República Federativa do Brasil no cenário nacional e internacional e assegura a independência do país, a unidade do Estado, o impedimento a secessão e o regular funcionamento das instituições democráticas, além de ser o comandante supremo das Forças Armadas.

É Presidente o chefe e primeiro representante da nação brasileira no sentido de ser autoridade política que mais visivelmente exerce o poder no exterior em nome desta soberania nacional.

Evidentemente que a acepção da palavra representante não é subtraída pelos membros do Congresso Nacional, pois a diferença reside no fato de que a compreensão da

natureza do cargo, do modo de provimento e da vontade com a qual deve ser exercido revela tão complexa é a expressão representante.

Com efeito, embora o Congresso Nacional seja dotado de representação é retrato da raiz política e social do país pois é formado por um corpo coletivo de políticos cuja formação espelha partidos políticos das mais variadas formas de pensamento nacional cada uma com sua proposição e representatividade adequada.

Ora, bem diverso é a figura do chefe de Estado. Esta é autoridade singular representada por uma pessoa física que não representa a vontade política de todos os partidos, já que é inconciliável tal proporcionalidade com uma eleição singular, entretanto expressa um sentimento geral dos eleitores pelo destino nacional.

O objeto principal do chefe de Estado é exatamente saber como formar um bom Governo capaz de executar a lei existente, tanto é que, não raramente eleito, desempenha o mandato sob o compromisso de não fazer qualquer apologia partidária, mas defender os interesses da nação como um todo.

É certo que o chefe do Estado eleito deve pautar as suas escolhas dentro da raiz partidária a qual foi filiado entretanto precisa ficar absolutamente atento aos movimentos do Congresso Nacional a fim de que a formação do seu Governo possa ter governabilidade junto ao Parlamento principalmente quando há momentos de coabitação, fato este que leva, em princípio, a uma tendência de instabilidade caso o Presidente não tenha habilidade política para neutralizar as forças opositoras e formar alianças capazes de outorgar a governabilidade e estabilidade do seu Governo.

6.1.1 Investidura

A investidura do Presidente da República Brasileira por meio do sufrágio universal com voto direto, secreto e unipessoal constitui indiscutivelmente a forma de legitimidade mais democrática contemporânea do Brasil.

Essa legitimidade é indissociável à Constituição Federal de 1988 que outorgou o status de garantia fundamental e de cláusula pétrea somente podendo ser modificada por meio de uma nova Assembleia Constituinte em períodos de normalidade institucional.

O papel do Presidente da República, como chefe de Estado, representa um fator determinante para a garantia da estabilidade e governabilidade decorrente de sua responsabilidade política na escolha do Governo o qual será responsável perante a Câmara dos Deputados.

Na gama de poderes que lhe são atribuídos detém importante responsabilidade para assegurar a capacidade de intervenção regular no exercício da função política.

É certo que o poder do Presidente provém da legitimidade popular democrática e da própria Constituição, entretanto, o que mais se destaca é o fato de que tem capacidade para intervir, influenciar e dirigir à política nacional, pois é parte diretamente interessada na competição e disputa político-partidária.

A rigor, hoje o Presidente brasileiro detém as funções de chefe Estado e chefe de Governo, entretanto, com o sistema semipresidencialista essas funções seriam divididas na figura do Presidente e do Primeiro Ministro.

Há necessidade para assegurar ao Presidente uma representatividade democrática mais compatível como o novo sistema o aumento do prazo do mandato para 5 anos, com uma possibilidade de reeleição, justamente para permitir a sua atuação em questões de longo prazo, enquanto o Governo cuidaria de questões administrativas rotineiras, além do que asseguraria o exercício do poder de contraposição ao Parlamento, quando necessário.

Para viabilizar a confluência entre o Parlamento e o Presidente, a eleição para Deputados Federais deve ser realizada após o prazo de um ano da eleição majoritária para o Presidente da República.

Esse intervalo é necessário pois tem por objetivo fomentar a bipolarização ideológica e o alinhamento entre a maioria que elegeu o Presidente e a maioria que elegerá os deputados na Câmara Federal, reiterando uma maior possibilidade de confluência entre ambos, o que, de fato, favorece e muito a estabilidade e governabilidade do país.

Em termos práticos, os eleitores vão às urnas para escolher o Presidente da República, pelo sistema majoritário, colocando à frente da nação uma pessoa que julga ser a mais adequada para comandar o país, enquanto, após o decurso de um ano, com a experiência da Câmara Federal no tocante aos projetos de execução do Governo, têm a oportunidade de renová-la, por inteiro, por meio do sistema distrital misto, e, assim, assegurar que seja formada uma maioria parlamentar que dê apoio ao seu Presidente eleito anteriormente.

A combinação da eleição majoritária de Presidente com a proporcional para Deputados Federais acaba por comprometer seriamente, diante da multiplicidade de partidos pequenos sem ideologias, a própria governabilidade do sistema político de modo que o desalinhamento das eleições, como proposta, reduz significativamente essa probabilidade.

É claro, por outro lado, que o desalinhamento das eleições não impede a existência de um Governo de coabitação, pois, ainda que os eleitores soubessem com antecedência anual do Presidente, poderiam escolher parlamentares da oposição o que, por via de consequência, forçaria o Presidente a escolher um Primeiro Ministro compatível com os interesses do Congresso Nacional para assegurar-lhe a governabilidade.

Ter o programa de Governo colocado à prova nesse hiato de um ano permite que o eleitor possa mensurar a viabilidade das conjecturas atuais e o próprio programa de Governo de modo a fugir da euforia da vitória do seu Presidente no pleito eleitoral e passar a escolher os deputados de forma que possa garantir a estabilidade e execução do projeto de Governo.

6.1.2 Poderes

Na perspectiva atual do presidencialismo brasileiro, o artigo 84 da Constituição Federal elenca as atribuições privativas do Presidente da República podendo ocorrer delegação sobre parte delas.

Conforme Bonavides, as principais atribuições do Presidente são classificadas quanto à matéria administrativa, poder militar, política externa e política judicial.

No tocante à matéria administrativa, afirma Bonavides (2000, pp. 391-392) competir ao Presidente da República nomear e exonerar os Ministros de Estado; exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal; nomear os diretores do Banco Central e outros servidores.

Com relação ao poder militar, o Presidente tem competência privativa para: (i) declarar guerra no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas; (ii) decretar a mobilização nacional, total ou parcial; (iii) celebrar a paz, com autorização ou *ad referendum* do Congresso Nacional; (iv) permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; (v) exercer o comando supremo das Forças Armadas; e (vi) promover os oficiais-generais das Forças Armadas e nomeá-los para os cargos que lhe são privativos.

A respeito da política externa compete ao Presidente manter as relações com Estados estrangeiros, acreditar seus representantes diplomáticos, celebrar tratados, convenções e atos internacionais sujeito a referendo pelo Congresso Nacional.

Por fim, no que diz respeito ao poder judicial, compete exclusivamente conceder indulto e comutar penas, com anuência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei, nomear, após aprovação por maioria absoluta pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, nomear magistrados nos casos previstos pela Constituição e nomear o Advogado-Geral da União.

Ainda lhe compete nomear os membros do Conselho da República e de convocar e presidir o Conselho de Defesa Nacional e o Conselho da República.

Essas atribuições conferem ao Presidente, aliada a possibilidade de editar medidas provisórias, um poder quase que ilimitado capaz de provocar a desestabilização junto ao Congresso Nacional naquele cenário de coabitação absolutamente frequente em presidencialismos de coalizão com multipartidarismo ilimitado.

Com a implantação da dualidade do Executivo, as atribuições do Presidente da República estariam limitadas a atividades representativas, cerimoniais, certificatórias bem como administrativas com eficácia circunscrita à administração da Presidência da República no âmbito da função política propriamente dita de direção e controle.

Dentre os atos de direção e orientação política estão incluídos todos aqueles que importem escolha politicamente livre ou discricionária de pessoas para o desempenho de cargos, bem como opções inovadoras de ação política respeitado o funcionamento das instituições da República.

Tais decisões compreendem a demissão ou dissolução de órgãos do poder político, a designação e exoneração de titulares e a faculdade de exprimir diretrizes e orientações.

Com relação ao ato de controle, envolve a faculdade de o Presidente em exercer a vigilância e o impedimento sobre a conduta e o funcionamento de outros órgãos assim como os respectivos atos.

Nessa esteira, pelo novel sistema, se propõe reorganizar as prerrogativas do chefe de Estado justamente para atender o ideal diárquico e viabilizar as próprias funções do chefe de Governo que adiante irá se expor.

Para essa reorganização das prerrogativas do chefe de Estado se propõe dividir em quatro blocos de competências: (i) os poderes de direção política; (ii) os poderes presidenciais perante a Câmara dos Deputados; (iii) poderes sobre outros órgãos constitucionais; e (iv) poderes relativos à garantia da integridade nacional e defesa do Estado.

O primeiro bloco diz respeito aos poderes de direção política do Estado.

Com efeito, nesse bloco, envolve a nomeação do Primeiro Ministro, como chefe de Governo, para administrar a máquina estatal e a presidência do Conselho de Ministros.

No que toca à presidência do Conselho de Ministros, o Presidente estará envolto na atividade executiva participando dos debates políticos e dos projetos de leis.

Esta participação é indispensável para o entendimento do sistema de Governo a que se propõe haja vista que o papel central que o Presidente assume na função executiva importa reconhecer a necessidade de o Conselho de Ministros se manifestar previamente para a aprovação dos projetos de leis que saem do Governo enquanto entidade coletiva, na qual o Presidente participa.

Dessa forma, o Presidente não deixa de ter relevância no semipresidencialismo brasileiro pois a Constituição Federal deve lhe assegurar, por meio de sua atividade arbitral, o funcionamento regular das autoridades públicas e a continuidade do Estado.

Isso permite ao Presidente assumir a direção pela condução dos debates no Conselho de Ministros orientando à necessidade de adoção de estratégias públicas afetas ao programa de Governo sempre assistido pelo Primeiro e demais Ministros de Estado.

Esta distribuição de poderes institucionais entre o Presidente na direção do Conselho e o Primeiro Ministro na escolha dos programas de Governo aliadas à política de Estado estabelece um balanceamento eficaz que reflete nos partidos políticos que se amoldam rapidamente a esta situação.

Em períodos de coabitação em que o Presidente e a Câmara dos Deputados são constituídas por partidos de maioria antagônica, a estratégia do diálogo político construída no seio do Conselho de Ministros ganha muita mais repercussão, pois diante de um cenário parlamentar de adversidade, a aprovação dos projetos de Governo tende a sofrer um embate e desgaste maior do que o costumeiro em horizontes de confluência.

É justamente por isso que o Presidente, por ser o condutor das reuniões do Conselho de Ministros, deve observar, previamente, à composição do Parlamento no momento da escolha dos integrantes das pastas ministeriais que indicados pelo Primeiro Ministros e alinhados a estes farão o elo de ligação entre o Legislativo e o Executivo e o balanceamento da relação.

Isso consiste na estratégia de reduzir os custos do embate na discussão e votação dos projetos de interesse do próprio Governo que se refle, claro, nos interesses do Estado enquanto ente abstrato.

É certo, por outro lado, que a diarquia do sistema semipresidencialista nunca foi concebida para que haja equilíbrio entre o Presidente da República e o Primeiro Ministro o qual desempenha as funções de chefe de Governo.

Ocorre, entretanto, que o Primeiro Ministro é figura absolutamente importante assim como o Presidente, pois é o responsável pela direção da política governamental com a execução do programa e Governo e o elo de ligação entre o Executivo e o Legislativo.

Antes de o Presidente nomear o Primeiro Ministro, por meio de decreto presidencial, é interessante para garantir a viabilidade de um Governo dependente da maioria parlamentar de deputados ou da não oposição desta maioria, que sejam consultados antecipadamente.

Essa consulta prévia deve se pautar nos resultados eleitorais ouvindo-se os líderes partidários dos partidos com representação na Câmara dos Deputados a fim, justamente, de assegurar aquela viabilidade.

Essa diligência presidencial consiste muito mais de procedimentos informais de consulta do que da necessidade de normatizar no texto constitucional, pois consiste em ato político fundado no exercício de um poder constitucional implícito de formação do Executivo reconhecido ao Presidente da República.

Esse procedimento preparatório atribui ao Presidente mecanismos instrumentais necessários ou até mesmo indispensáveis para viabilizar o decreto presidencial de nomeação do chefe de Estado principalmente quando houver fundada e significativa dispersão representativa parlamentar que possa comprometer, de plano, a confluência entre o executivo e a maioria parlamentar.

Veja-se que nada, sob o ponto de vista constitucional, obriga o Presidente a seguir esta ritualística de ouvir previamente os partidos políticos com representação parlamentar podendo, inclusive, adotar novas deliberações que acobertem com maior eficácia essa situação complexa.

Nesse sentido, Canotilho e Moreira destacam:

> O parâmetro da tomada em consideração dos resultados eleitorais no ato de nomeação do Chefe do Governo e a posição constitucional do Presidente como garante do regular funcionamento das instituições democráticas conferem-lhe instrumentalmente o poder de direção política necessário para encontrar as soluções mais ajustadas para a preparação do referido ato de nomeação[308].

Dessa forma, tanto o uso de práticas constitucionais já adotadas em países como Portugal e França, em que o semipresidencialismo já está em vigor há bastante tempo,

---

[308] CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Os poderes do Presidente da República*: especialmente em matéria de defesa e política externa. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 47.

como a utilização de práticas inovadoras para a nomeação do chefe de Governo não são suscetíveis de qualquer questionamento inclusive na seara judicial por constituir liberdade política do Presidente insindicável.

Por outro lado, é de se destacar que, embora o Presidente da República seja o responsável pelo procedimento de formação do Governo e presidência do Conselho de Ministros e, portanto, corresponsável pela composição do Executivo diárquico, qualquer falha nesse processo de escolha do Primeiro Ministro que reflita desarmonia com os eleitores do Parlamento, pode comprometer e até mesmo inviabilizar o apoio do Executivo na Câmara dos Deputados de modo a prejudicar substancialmente sua legitimidade política.

A experiência portuguesa[309] tem demonstrado que, nenhum líder de força política que tenha sido derrotado eleitoralmente, tenha sido, logo após o ato eleitoral, indicado para formar o Governo, mas tal ato não impede o Presidente de romper com essa convenção e assumir os riscos e custos políticos inerentes à tal posição já que, diversamente do sistema parlamentarista, o Primeiro Ministro não depende da aprovação do Parlamento para sua indicação.

Há, por outro lado, diante da discricionariedade do Presidente, possibilidade para indicar como Primeiro Ministro pessoa de exclusiva iniciativa sua e fora do quadro partidário e, ainda, sem ouvir precedentemente os líderes partidários eleitos com representação na Câmara dos Deputados.

Esse, inclusive, é o que se denomina Governo de iniciativa presidencial em que o executivo que não emana de eleições legislativas, mas sim do Presidente da República, caso não obtenha uma maioria estável na Assembleia da República, ou para desbloquear uma crise política, indique pessoa absolutamente estranha aos interesses da classe legislativa[310].

A propósito, a Constituição Federal não pode vedar tal comportamento, pois envolve a capacidade do Presidente em formar o seu Governo com pessoas técnicas e

---

[309] Essa situação ocorreu em 2015 quando o Presidente Anibal Cavaco Silva indicou Pedro Passos Coelho, líder do segundo partido mais votado no Parlamento, depois da reprovação do programa do II Governo de Passos Coelho. Com isso, o líder do CDS, Paulo Portas, anunciou que chegaram a um acordo para formar uma coalizão com o PSD e que o Presidente havia pedido aos partidos que formasssem uma coalizão majoritária justamente para assegurar a Portugal um governo estável e de maioria. REUTERS. Presidente de Portugal nomeia líder social-democrata premiê. 15 jun. 2011. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/topNews/idBRSPE75E05T20110615>. Acesso em: 19 mar. 2020.

[310] VEIGA, Paulo. Quando pode o Presidente da República nomear um governo de iniciativa presidencial? *Revista Direito & Política*. Disponível em: <https://apps.uc.pt/mypage/files/pveiga/1552>. Acesso em: 02 jul. 2020.

independentes, embora tal providência possa provocar consequências calculáveis à governabilidade.

Dentre essas consequências reside o fato do balanço político institucional se tornar pouco positivo para as medidas de governabilidade, posto que o Presidente terá pouco ou nenhuma capacidade interventiva no sistema político já que o seu Primeiro Ministro poderá não ter diálogo com a classe política do Congresso Nacional.

Essa situação já ocorrera, inclusive, no passado próximo, em Portugal, quando por três Governos de iniciativa presidencial foram empossados, todos nomeados por António Ramalho Eanes, entre 1978 e 1979[311], pessoas sem vínculo político com a Assembleia Nacional.

A aprendizagem daqueles anos, bem como do atual sistema de Governo tem demonstrado uma inclinação negativa acerca da estabilidade de tal forma de indicação principalmente quando se verificou na República Portuguesa três nomeações distintas para Primeiro Ministro, ou seja, três Governos distintos em pouco menos de dois anos concluindo, portanto, pelo insucesso da fórmula.

Diante o encerramento da responsabilidade política do Governo perante o Presidente e com a revisão constitucional portuguesa de 1982, um Governo de iniciativa presidencial, hoje, somente poderá ser concretizado em situações absolutamente excepcionais depois de exauridas todas demais soluções de base parlamentar exclusiva.

Cada vez mais difícil é a concretização desse Governo na prática, pois o próprio Presidente tem suas limitações para formação do seu Governo, já que depende da consulta dos partidos representados na câmara baixa e ter em mente os resultados eleitorais para formar uma aliança no quadro político-parlamentar, isto é, aliança entre o Presidente e os partidos políticos.

Portanto, diante desse quadro político, um Governo de iniciativa presidencial, para ter sucesso no Brasil, embora pouco provável, deve obedecer a um critério de conformidade com o quadro político-partidário parlamentar, pois só nestas condições o Governo, embora seja de iniciativa presidencial, não será nunca um Governo de confronto, situação difícil de ocorrer haja a experiência portuguesa já retratada.

O segundo bloco de poderes presidenciais diz respeito perante a Câmara dos Deputados.

---

[311] Alfredo Nobre da Costa, primeiro chefe de Governo de iniciativa presidencial (29 de agosto a 22 de novembro de 1978); Carlos Alberto da Mota Pinto, Primeiro-ministro (22 de novembro de 1978 a 01 de agosto de 1979); e Maria de Lourdes Pintasilgo, primeira mulher a ser Primeira-ministra em Portugal (1° de agosto de 1979 a 03 de janeiro de 1980).

Não há dúvidas de que o órgão Presidência da República e o órgão Câmara dos Deputados são autônomos e independentes, em que pese o sistema de freios e contrapesos em que o Executivo detém a competência constitucional para vetar projetos de leis, ao passo que a Câmara dos Deputados, em sessão conjunta com o Senado, detém o poder de derrubar esse veto.

Por outro lado, é inevitável reconhecer que o Poder Executivo exerce uma proeminência política estatutária pois no sistema semipresidencialista pode dissolver livremente o Parlamento, dirigir-lhes mensagens e convocá-la extraordinariamente[312] sem que tal prerrogativa seja recíproca.

Esse destaque não retrata qualquer superioridade do Executivo no plano político de tomadas de decisão perante a Câmara dos Deputados já que na prática político-institucional é o Executivo que contribui significativamente para a manutenção do Governo e o respeito a própria função legislativa.

Nesse sentido a regra é competir ao Presidente da República dissolver o Parlamento ouvidos os partidos nela representados e o Conselho de Estado.

Para o Brasil, a competência do Presidente da República para a dissolução da Câmara dos Deputados passaria também pela oitiva dos partidos políticos representados no legislativo e, também, pela consulta ao Conselho da República.

A rigor, compete a este se pronunciar sobre as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas, ressaltando que, embora não detenha o caráter vinculativo, tal parecer é importante haja vista que, uma decisão presidencial tomada contra a vontade da maioria dos seus membros, representaria um comprometimento ao próprio fortalecimento político da decisão[313].

Ainda nessa esteira, para a dissolução da Câmara dos Deputados seria preciso que esta medida ocorresse em situação normal, estabilizada e à margem das hipóteses de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, pois em todos esses casos estar-se-ia vigorando verdadeiro estado de exceção onde é possível, inclusive, a suspensão de direitos e garantias fundamentais.

---

[312] A Constituição Federal Brasileira já prevê essa figura de convocação extraordinária no sistema presidencialista, motivo pelo qual, nesta parte, não haveria necessidade de ampliação dos poderes do Presidente da República − art. 57, § 6º, inc. II.

[313] Jorge Bacelar Gouveia afirma que a concordância do Conselho de Estado outorga um caráter legitimador da decisão do Presidente da República em dissolver o Parlamento. GOUVEIA, Jorge Bacelar. *A dissolução da Assembleia da República*. Uma nova perspectiva dogmática do direito constitucional. Coimbra: Almedina, 2007, p. 77.

Acrescenta-se apenas a hipótese hoje não descrita, por inexistir tal previsibilidade no presidencialismo, a vedação para a dissolução da Câmara dos Deputados durante o prazo de seis meses posteriores à sua eleição e no último semestre do mandato do Presidente[314].

Tal hipóteses, portanto, são condições de existência do decreto presidencial submetido a estes períodos.

Percebe-se, então, que esse poder do Presidente em dissolver a Câmara dos Deputados tem a revelar a mais importante faceta das atribuições do Executivo ante o Legislativo, pois põe a termo a legislatura e ao mandato do Governo.

Veja-se que a cada nova legislatura é razoável que o Primeiro Ministro entregue o cargo para que o Presidente possa indicar alguém capaz de representar a nova composição do Legislativo – ouvidos os partidos representados na Câmara dos Deputados e tendo em vista os resultados eleitorais – a fim de obter a maioria parlamentar necessária ao seu Governo.

Com isso, deve, como sucede no semipresidencialismo francês, o Presidente brasileiro tentar obter a maioria parlamentar a partir de uma maioria presidencial. E é por isso que o semipresidencialismo brasileiro, como novo sistema de Governo, se aproxima muito mais do francês ao português.

Nessa linha, é certo que o semipresidencialismo francês foi concebido para destacar a importância da figura do Presidente da República sobre o Primeiro Ministro. Subtrair do Presidente essa oportunidade de dissolver a Câmara dos Deputados e de nomear o Primeiro Ministro torna equilibrada a relação entre ambos, o que, a rigor, não é desejado ao pensar em sistema semipresidencialista com pendor presidencial[315].

---

[314] Carlos Blanco de Morais sustenta que a inibição colocada ao Presidente para dissolver o Parlamento nos últimos seis meses do seu mandato constituiu um fator de grave bloqueio do sistema, já que, se a crise orçamental de 2010 tivesse tido um desfecho negativo, o Presidente não teria podido antecipar eleições em caso de demissão do Governo e de impossibilidade de formação de outro Executivo alternativo. Segundo o autor, portanto, o Presidente deve, assim, poder dissolver, exceto nos três últimos meses do seu mandato que coincidem com o tempo imediatamente anterior e posterior à eleição presidencial. MORAIS, Carlos Blanco de. Parte III da Constituição da República: semipresidencialismo "on probation"? In: TAVARES, José A. (ed.). *A Constituição revista*. Lisboa: Fundação Franciso Manuel dos Santos, 2011. Disponível em <https://www.ffms.pt/upload/docs/efc2e52b-75ee-412b-9deb-04076e27c552.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2020.

[315] FRANÇOIS, Bastien. Le déséquilibre présidentialiste. In: FRANÇOIS, Bastien. *Le régime politique de la Ve République.* Paris: La Découverte, 2011, p. 63-100.

Por outro lado, não há que se cogitar de irresponsabilidade absoluta do Presidente perante o Parlamento já que o procedimento de impedimento também está previsto no sistema francês[316] o qual encontra compatibilizado no Brasil.

Na França esse processo foi introduzido pela reforma constitucional que permitiu o reconhecimento do *impeachment* do Presidente, em situação análoga ao presidencialismo puro, em decorrência do não cumprimento de seus deveres.

A propósito, iniciou-se um longo debate em que o núcleo da discussão recaia sobre a irresponsabilidade política presidencial, propondo, ao abrigo de uma reflexão sobre o estatuto processo penal do Chefe de Estado, um processo inicial de destituição.

Esse processo, embora recente, já fora discutida e criticada anteriormente por diversos autores[317], entretanto, teve o mérito de destacar uma necessidade ligada à evolução da função presidencial sob a Quinta República Francesa.

Essa situação se resume ao fato de que o Presidente, nos casos de confluência, detém um Governo majoritário com duração a longo prazo. Este oferece, por coincidência das maiorias parlamentares e presidenciais, um poder formidável[318] ao Chefe de Estado, já que possui uma maioria adquirida que apoiará sua base política.

Ademais, permite, além disso a absorção de uma grande quantidade de poderes compartilhados[319] aparentemente ilimitados transformando o Presidente-árbitro para Presidente-capitão[320].

A novel reforma trouxe, portanto, essa responsabilidade dispondo que o Presidente da República pode ser destituído apenas no caso de não cumprimento de seus deveres que sejam manifestamente incompatíveis com o exercício do seu mandato[321].

---

[316] O Presidente da República pode ser destituído apenas no caso de não cumprimento de seus deveres, o que é manifestamente incompatível com o exercício do seu mandato. A destituição é pronunciada pelo Parlamento constituído na Corte Suprema. A proposta de reunião da Corte Suprema aprovada por uma das assembleias do Parlamento imediatamente é transmitida à outra, que se pronuncia no prazo de quinze dias. A Corte Suprema é presidida pelo Presidente da Assembleia Nacional. Delibera em um prazo de um mês, por voto secreto sobre a destituição. A sua decisão entra em vigor imediatamente.

[317] COLAS, Dominique *et al*. *Droit, institutions et systèmes politiques*. Mélanges en hommage à Maurice Duverger. Paris: Presses Universitaires de France, 1988, p. 771-790.

[318] Maurice Duverger explica que o poder formidável do Presidente repousa sobre uma base muito simples: a existência na Assembleia Nacional de uma maioria sólida e consistente, obedecendo fielmente ao chefe de Estado. Apoiando-se nela, Charles de Gaulle, Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing e François Mitterrand dominaram durante vinte e quatro anos de legislação, governo, administração, judiciário, forças armadas, relações externas. DUVERGER, Maurice. *Bréviaire de la cohabitation*. Paris: PUF, 1986, p. 8-14.

[319] O domínio compartilhado confere ao Presidente um poder regulador significativo − assinando ordens e decretos deliberados no Conselho de Ministros − e também um poder para a nomeação de altos funcionários (artigo 13). Ele ainda participa da indicação membros do governo (parágrafo 2 do artigo 8), bem como preside o Conselho de Ministros e aprova a agenda, convoca o Parlamento em sessão extraordinária.

[320] CAZALS, Marie de. La Ve République face à l'instauration d'une destitution politique inédite du Président de la République. Retour sur la révision du titre IX de la Constitution du 4 octobre 1958. *Revue française de droit constitutionnel*, v. 71, n. 3, p. 451-470, 2007.

A proposição decorre de proposta de reunião da Corte Suprema aprovada por uma das Assembleias do Parlamento e imediatamente transmitida à outra, que se pronuncia no prazo de quinze dias.

A Corte Suprema é presidida pelo Presidente da Assembleia Nacional e deve deliberar no prazo de um mês, por voto secreto, sendo que as decisões são tomadas nos por voto da maioria de dois terços dos membros que compõe a Assembleia interessada ou a Corte Suprema.

De acordo com Cazals[322], qualquer delegação de voto é extremamente proibida sendo computados no escrutínio final somente os votos a favor da proposta da destituição. A decisão destituindo o chefe de Estado, uma tomada, produz, imediatamente, os efeitos.

Nessa linha, Cibois que tal procedimento veio em boa hora, haja vista que é inadequada a existência de um Presidente governante sem responsabilidade, embora tenha constatado que, desde a V República Francesa, os candidatos a Presidentes não desejassem ser árbitros, mas governantes de fato o que seria incompatível com a responsabilidade política[323].

No mesmo sentido, Lavroff[324] sustenta que a regra da irresponsabilidade política do Presidente da República da República deveria ser posta em discussão, porque o princípio de que o regime em que se permitia a responsabilidade do Presidente seria a consequência e a causa da fraqueza de seus poderes políticos, não era absolutamente verdadeira. A rigor, a extensão dos poderes do Presidente não estaria mais de acordo com a sua irresponsabilidade. Esta, sim, seria a razão pela qual a revisão do título IX da Constituição Francesa deveria ser promovida.

Essa reforma trouxe, além de responsabilidades, mecanismos de comunicação do Presidente com o Legislativo, bem como permitir que o Chefe do Executivo se sujeite a explicações sobre situações que ficaram sem resolução adequada pelo Governo.

Propõe Tavares, em uma possível nova reforma ou até mesmo na VI República Francesa que:

> ... talvez a Constituição pudesse normatizar a destituição do Presidente em caso de não obtenção de maioria na Assembleia após eleição de deputados decorrente de anterior dissolução deste órgão legislativo; estipular também sua destituição em casos de insucesso em referendo, caso declare engajamento de seu

---

[321] ABLARD, Thierry. Le statut pénal du chef de l'État. *Revue française de droit constitutionnel*, v. 51, n. 3, p. 637-661, juil./sept. 2002, p. 637-661.
[322] CAZALS, Marie de. La Ve République face à l'instauration d'une destitution politique inédite du Président de la République, cit.
[323] CIBOIS, Philippe. Position. Sortir de la monarchie républicaine. *Esprit*, n. 10, p. 5-8, oct. 2014.
[324] LAVROFF, Dmitri Georges. *Le droit constitutionnel de la Ve République*. 3. ed. Paris: Dalloz, 1999. (Collection. Précis droit public), p. 959.

> mandato,21 e a necessidade de voto de investidura do Governo. Esses mecanismos poderiam melhorar ainda mais o sistema de responsabilidade. Outra ideia seria a de se instituir a responsabilização individual dos Ministros, mediante procedimento de mais manuseio do que a sistemática atual para a queda coletiva do Governo. Pode ocorrer que a Assembleia avalie que a condução dos negócios de determinada pasta não esteja adequada, em que pese não haver insatisfação com a política geral liderada pelo Primeiro Ministro. Aprovada a moção de censura individual, ou o Primeiro Ministro apresentaria ao Presidente o pedido de demissão do ocupante da pasta ou engajaria a responsabilidade coletiva do Governo, do que poderia resultar a avaliação parlamentar sobre a conveniência de votação de moção de censura coletiva[325].

Conclui o autor ao afirmar que se tratam de proposições com o objetivo de trazer uma maior capacidade para o Legislativo controlar o Executivo e, de outro, permitir que o povo pudesse ser consultado como árbitro final de conflitos institucionais.

Portanto, nessa visão, o sistema de responsabilidade do Executivo para o novo sistema de Governo brasileiro passa a ter três estágios: (a) a responsabilização ordinária do Governo perante a Câmara dos Deputados; (b) a responsabilidade extraordinária do Presidente perante o Congresso Nacional – causas de *impeachment* −; e (c) a consulta popular.

O terceiro bloco de poderes presidenciais recai sobre o exercício perante os demais órgãos constitucionais.

Nesse ponto, é preciso promover algumas alterações no artigo 84, da Constituição Federal com o fim de adequá-lo e assim garantir a viabilidade do sistema semipresidencialista.

Nesse sentido, competirá, privativamente, ao Presidente da República uma série de atribuições constitucionais, dentre elas: (i) sancionar, promulgar e fazer publicar as leis; (ii) vetar projetos de lei, total ou parcialmente; (iii) manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; (iv) celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; (v) decretar o estado de defesa e o estado de sítio, após a manifestação pelo Conselho de Ministros; (vi) decretar e executar a intervenção federal, após a manifestação pelo Conselho de Ministros; (vii) remeter mensagem e plano de Governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias; (viii) conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei; (ix) exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os

---

[325] TAVARES, Marcelo Leonardo. O semipresidencialismo francês em xeque. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, v. 55, n. 218, p. 153, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://www12.Senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p141.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2020.

Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; (x) nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o Presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei; (xi) nomear os Ministros do Tribunal de Contas da União; (xii) nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União; (xiii) nomear membros do Conselho da República; (xiv) convocar e presidir o Conselho da República, o Conselho de Defesa Nacional e o Conselho de Ministros; (xv) declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; (xvi) celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional; (xviii) conferir condecorações e distinções honoríficas; (xvii) permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; e (xviii) exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

Veja-se que os exemplos de distribuição dos poderes presidenciais objetiva assegurar ao Primeiro Ministro poder de produção legislativa, como a proposição de alterações legislativas, entre elas emendas constitucionais, leis ordinárias, complementares, delegadas e edição de medidas provisórias, pois se torna mais dificultoso em sistemas semipresidencialistas, o Primeiro Ministro conseguir algum poder de produção legislativa, quando se encontra em concorrência de funções com o Presidente e o Parlamento.

Pensando isso, cabe apenas ao Presidente da República dirigir os trabalhos do Conselho de Ministros e discutir propostas, sem, contudo, poder de proposição legislativa.

Essa divisão da função legislativa atípica e função executiva do Primeiro Ministro com relação à função do Presidente tende a ser mais acentuada de forma a manter-se clara a distinção entre o delegante e o delegado. Isso reflete, inclusive, no próprio cenário de responsabilidade de ambos perante o Parlamento.

Quanto ao quarto e último bloco, relativo aos poderes de garantia da integridade nacional e da defesa do Estado, competirá ao Presidente da República exercer as faculdades relacionadas à segurança nacional partilhadas com o Parlamento e o Governo.

A rigor, a declaração de estado de sítio e de estado de necessidade, aliada a intervenção federal, constitui um poder excepcional na medida em que os mecanismos

fornecidos pela legislação ordinária se mostram insuficientes para conter a grave crise tipificadas no arts. 34, 136 e 137 da Carta Constitucional brasileira.

O Presidente, como garantidor da unidade do Estado e do regular funcionamento das instituições democráticas, torna-se o órgão responsável para excepcionar o Estado Brasileiro e suspender temporariamente direitos e garantias fundamentais previstas expressamente no texto.

Trata-se, portanto, de uma faculdade presidencial autônoma e discricionária que deve observar limites, dentre os quais o princípio da proporcionalidade e razoabilidade, a fim de que analise a gravidade da situação e possa tomar uma decisão excepcional compatível com a realidade fática.

Para que estas decisões possam ter validade jurídica, compatível com a proposta de sistema, é preciso que o Conselho de Ministros se manifeste previamente, entretanto, tal manifestação não tem o caráter vinculativo para, conforme o caso, antes ou após, ser submetido ao controle do Parlamento.

Hoje o Presidente brasileiro para decretação de medidas excepcionais como o estado de sítio e de defesa, deve proceder à consulta prévia, sem caráter vinculativo, ao Conselho da República e ao Conselho de Defesa Nacional, para depois solicitar, no caso exclusivo do estado de sítio, autorização do Congresso Nacional para decretá-lo.

Acrescentaria à consulta prévia ao Governo uma vez que é o responsável pela direção administrativa do país e, por isso, tem o interesse direto nas consequências produzidas pela publicação do ato de exceção.

Todas as questões que envolvessem a segurança do estado, como ocorre com a publicação de dados relativos à informação e documentos de interesse do próprio Estado continuariam a depender da classificação do grau de sigilo de informações no âmbito da administração pública federal segundo os critérios estabelecidos pelo art. 27, Lei nº 12.527/2011. Assim abrangeria tanta competência do próprio Presidente da República, quanto do Vice-Presidente da República, do Primeiro Ministro, ouvidos os respectivos Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas, da respectiva pasta interessada, Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior e demais autoridades administrativas.

Com relação à função de chefe supremo das forças armadas, a manutenção da disposição do art. 142 da Constituição Federal coaduna com o sistema semipresidencialista haja vista que tal função contém um componente próprio do Chefe de Estado o qual é responsável pela garantia da unidade e independência territorial brasileira. Além disso, a

nomeação e a exoneração de membros do alto comando militar se mostram compatíveis com a prerrogativa ora outorgada ao Chefe de Estado.

Na hipótese de declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, dependerá de autorização pelo Congresso Nacional ou referendo por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas.

Esse domínio castrense pelo Presidente da República constitui um importante juízo de influência na medida em que evitar a partidarização das forças armadas tornando clara a sua oposição ao envolvimento do País em certos conflitos externos; fator este que contribui inclusive para dissuadir o Governo de determinadas políticas. Isso, contudo, não impede de colocar o Governo como órgão superior da Administração Pública Federal, mas, apenas, excluindo deste o comando das forças armadas que compete exclusivamente ao Presidente da República.

É importante consignar que é preciso ouvir previamente também o Conselho de Defesa Nacional e acrescentar a essa situação a oitiva do Governo acerca de tal medida extrema.

Nos casos de mobilização nacional compulsória, como está ocorrendo em 2020 em razão da pandemia, dependeria, igualmente, da oitiva do Governo e seus integrantes, em reunião no Conselho de Ministros, pois, a depender das medidas adotadas, poder-se-ia prejudicar a administração do Governo resultando em prejuízo real e inevitável a saúde pública, economia e demais campos sociais.

Consigna que, em tais casos em que não haja necessidade de decretação de estado de exceção, mas, tão-só, de calamidade pública, a oitiva do Governo mostra-se indispensável e de natureza vinculante para a adoção de medidas internas por parte do Presidente da República.

No âmbito internacional, a representatividade do Presidente da República consiste além da função cerimonial e de arbitragem, executar a política externa, pois a condução geral da política interna compete ao Governo.

O Presidente tem um domínio reservado de direção da política externa e da defesa nacional, pois além de escolher Ministros e o alto comando militar, exerce um protagonismo nessa concepção pois escolhe os embaixadores nos países que possuem relação diplomática. Além disso, participa diretamente das reuniões de cúpulas diplomáticas internacionais como representante do País[326].

---

[326] GALL, Jacques Le. La troisième cohabitation: quelle pratique des intitutions de la Cinquième République? *Revue du droit public*, n. 1, p. 103, 2000.

No plano da comunicação, os Ministros de Estado podem, acerca de assuntos da política governamental das respectivas áreas, se reportarem diretamente ao Presidente da República, mediante o consenso do Primeiro Ministro. Pode, também, escutar autoridades da esfera pública ou privada, de âmbito interno ou externo, sobre assuntos que dizem respeito ao estado e a sociedade.

A propósito, é por meio dessas informações que o Presidente pode exercer o poder de influenciar demais autoridades, inclusive Ministros de Estado, sob diversas áreas políticas, sociais e econômicas. Esse poder de persuasão transforma-se em instrumento de pressão a partir do momento em que se encaixa na possibilidade do uso de determinados instrumentos políticos como o veto a um projeto de lei, a exoneração dos Ministros de Estado ou até mesmo a demissão do Primeiro Ministro.

Essa pressão presidencial pode ser utilizada para obstar o Primeiro Ministro, junto com seus Ministros de Estado, a adotarem uma determinada política pública sugerida pelo Presidente da República ou até mesmo obstar um plano governamental controvertido capaz de produzir um impacto negativo nos casos de ausência de maioria no Parlamento ou de impopularidade.

Aqui é importante descartar que não se pretende na proposta que o semipresidencialismo brasileiro seja como o Português em que o Presidente é absolutamente arbitro, nem, tampouco, seja um semipresidencialismo do subtipo premier-Presidente em que o Presidente escolhe o Primeiro Ministro e o gabinete, mas apenas o Parlamento pode removê-los do cargo.

Nessa hipótese de premier-Presidente, a qual não se pretende para o Brasil, o Presidente não tem o direito de demitir o Primeiro Ministro ou o gabinete, entretanto, em determinadas situações, o Presidente pode contornar essa limitação por meio do exercício do poder discricionário de dissolver a Assembleia, o que obriga o Primeiro Ministro e o gabinete a se demitirem.

Para o semipresidencialismo brasileiro, pretende-se manter poderes importantes do Presidente da República já que é ele que detém a legitimidade popular para conduzir o Brasil em determinadas políticas com discricionariedade regrada para escolha do seu Primeiro Ministro.

Para tanto, o subtipo mais adequado é o Presidente-premier em que o Primeiro Ministro e o gabinete são duplamente responsáveis perante o Presidente e a Câmara dos Deputados.

O Presidente seleciona livremente o Primeiro Ministro, mas deve, razoavelmente, buscar o apoio da maioria parlamentar na sua indicação, pois embora não esteja vinculado ao Parlamento, para garantir a sua governabilidade, é preciso do seu apoio.

Por outro lado, o Presidente pode demiti-lo ou a maioria parlamentar pode removê-lo da chefia de Governo mediante proposta de censura.

De acordo com Shugart e Carey[327], entre estes dois subtipos do semipresidencialismo – Presidente-premier e premier-Presidente – o segundo tem sido dominante.

Na visão de Shugart no premier-Presidente, o Primeiro Ministro e respetivos Ministros têm de responder exclusivamente à maioria parlamentar, enquanto no Presidente-premier estes são duplamente responsabilizáveis, perante o Presidente e perante o Parlamento[328].

Dessa forma, conclui-se que os países que adotam o subtipo de Presidente-premier têm Presidentes mais fortes do que aqueles que adotam o sistema de premier-Presidente.

A título ilustrativo dessa relação, Shugart e Carey definiram a situação ocorrida em Portugal na época do Presidente Ramalho Eanes, um militante sem laços políticos, como de diarquia competitiva em que o Presidente frequentemente contestava a autoridade das decisões do Governo e frequentemente havia conflitos entre o Presidente e o Primeiro Ministro reforçando à necessidade da separação[329].

Assim é possível afirmar que, embora o regime premier-Presidente seja mais previsível do que o Presidente-premier, é este último, porém, que a escolha do Primeiro Ministro reflete de forma mais consistente as preferências da maioria parlamentar o que, por certo contribui significativamente para obtenção do apoio necessário para formação do próprio Governo[330].

No mesmo sentido, com foco no trabalho desenvolvido por Amorim Neto e Strøm[331], Schleiter e Morgan-Jones[332] a geometria variável dos poderes constitucionais do

---

[327] SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. *Presidents and assemblies*: constitutional design and electoral dynamics, cit.

[328] SHUGART, Matthew Soberg. Semi-presidential systems: dual executive and mixed authority patterns. *French Politics* 3, p. 323-351, 2005.

[329] LOBO, Marina Costa. *A Constituição portuguesa em fluxo*: uma perspectiva comparada 1976-2016. Lisboa: Assembleia da República, 2017, p. 64.

[330] PROTSYK, Oleh. Intra-executive competition between president and prime minister: patterns of institutional conflict and cooperation under semi-presidentialism. *Political Studies*, v. 54, ano 2, p. 219-244, June 2006.

[331] AMORIM NETO, Octavio; STRØM, Kaare. Breaking the parliamentary chain of delegation: presidents and non-partisan cabinet members in European democracies. *British Journal of Political Science*, v. 36, n. 4, p. 619-643, 2006.

Presidente influi nos resultados do processo de formação do Governo sob a ótica do semipresidencialismo.

Sendo assim, selecionada a fórmula para viabilizar uma medida mais adequada para o poder presidencial do que a dicotomia Presidente-premier/premier-Presidente, os autores demonstram que quanto mais poderoso for o Presidente, mais controle ele terá sobre a composição do Governo.

Na mesma proporção, quanto maior for a fragmentação da composição parlamentar no Câmara dos Deputados, menor será o controle do Presidente sobre os resultados desta formação e, por fim, mais comprometida estará uma aliança homogênea ao programa de Governo.

Esse cenário, entretanto, pode se modificar drasticamente caso não se observe aquele interregno entre a eleição majoritária do Presidente e a proporcional da Câmara dos Deputados, oportunidade em que, então, a influência do Presidente poderá ser drasticamente reduzida.

É por esta razão que Sedelius afirma:

> No que diz respeito à cessação de Governos, Sedelius e Ekman (2010) recorreram a uma combinação de relatórios secundários e a uma análise especializada para determinar se há, ou não, uma ligação entre os conflitos dentro dos executivos na Europa de Leste e a instabilidade governativa. Os autores apuraram que há uma associação e que estes conflitos são particularmente desestabilizadores nos países de regimes *president--parliamentary* relativamente aos países *premier-presidential*. Contrariamente, num estudo comparativo de regimes parlamentares e semipresidencialistas na Europa, Schleiter e Morgan-Jones (2010) não encontraram qualquer relação entre o tipo de regime semipresidencialista e a sobrevivência do Governo. Contudo, os autores descobriram que se o Presidente tiver poder de dissolução do legislativo, há uma maior probabilidade de os Governos serem substituídos entre eleições. Contrariamente a esta descoberta, Cheibub e Chernykh (2009) demonstram que a variação na estabilidade governativa nos países semipresidencialistas e parlamentares é mais afetada pelo sistema eleitoral do que pelo facto de o Presidente ser, ou não, diretamente eleito ou pelos poderes presidenciais. No geral, embora pareça existir um consenso básico sobre o efeito do poder presidencial no processo de formação de Governos, o mesmo consenso não existe em relação à cessação[333].

Portanto, para os cientistas políticos, a sobrevivência do Governo sob a ótica da estabilidade, não encontra qualquer componente estrutural no tipo de regime semipresidencialista, seja presidencial-premier ou vice-versa, pois a estabilidade

---

[332] SCHLEITER, Petra; MORGAN-JONES, Edward. Who's in charge? Presidents, assemblies, and the political control of semipresidential cabinets. *Comparative Political Studies*, v. 43, n. 11, p. 1.415-1.441, 2010.

[333] SEDELIUS, Thomas; EKMAN, Joakim. Intra-executive conflict and cabinet instability: effects of semi-presidentialism in Central and Eastern Europe. *Government and Opposition*, v. 45, n. 4, p. 523, 2010.

governativa é muito mais afetada ao sistema eleitoral do que pelo fato de o Presidente deter poderes presidenciais mais ou menos amplos[334].

Dessa forma, pela análise conjectural do sistema político brasileiro denota-se que o interregno entre as eleições presidenciais e as proporcionais para Deputados Federais contribui tanto quanto para o fortalecimento do chefe de Estado como propriamente a escolha do modelo Presidente-premier em que o Governo permanece vinculado a gestão de resultado perante o Presidente e a Câmara dos Deputados.

É essa dupla responsabilidade que atrai e firma o compromisso do Governo ao projeto eleitoral do Presidente à época da eleição e o compromisso de bem executá-lo respeitando as ponderações do legislativo, sob pena de ser submetido à censura e, ao final, destituído.

6.2 Governo

Embora o Governo não seja escolhido diretamente pelo povo, por meio do sufrágio universal e direto, é nomeado pelo Presidente da República que o foi, razão de ser o elemento contextual central do sistema semipresidencialista[335].

É por meio do Governo que as políticas internas são executadas segundo a diretriz do Presidente da República pressupondo um apoio parlamentar necessário para lhe assegurar a estabilidade e governabilidade de sua gestão.

Assim, o Governo se identifica como órgão de direção da política geral do país além de ser superior da administração pública federal.

É certo, todavia, que há uma divisão da função política entre o Presidente, o Parlamento e Governo, entretanto, cabe a este o exercício permanente desta atividade estatal marcada pelo poder de conduzir e orientar todas as opções políticas e programáticas fundamentais do Estado.

Em que pese às competências do Presidente e do Congresso Nacional, é o Governo que se torna responsável em executar as políticas eventuais ou permanentes segundo a linha presidencial a fim de dar cabo a atividade pública determinadas no programa de Governo e nas propostas orçamentárias[336].

---

[334] PINTO, António Costa; RAPAZ, Paulo José Canelas (orgs.). *Presidentes e (semi)presidencialismo nas democracias contemporâneas.* Lisboa: ICS, 2018, p. 51-52.

[335] PINHEIRO, Alexandre Sousa. O governo: organização e funcionamento, reserva legislativa e procedimento legislativo. *Revista jurídica*, Lisboa, Nova série n. 23, p. 191-224, nov. 1999.

[336] QUEIROZ, Cristina. *O sistema de governo semi-presidencial.* Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 181-215.

Nessa linha, somada a atribuição do exercício destas políticas públicas ligadas ao funcionamento do Estado de bem-estar socioeconômico, compete, ainda, ao Governo dirigir e executar a política financeira da União em estrita articulação junto ao Parlamento.

Cabe-lhe, ainda, assumir a centralização para impulsionar a produção da atividade legislativa a fim de atender o próprio programa de Governo.

Por fim, ao Governo é confiada a competência legislativa para propor projetos de lei junto ao Parlamento, editar medidas provisórias com força de lei, e, simultaneamente, executar os atos legislativos fortalecendo o seu status como condutor político, criador de normas e epicentro da Administração Pública Federal conferindo-lhe uma autonomia de decisão que compensa o duplo vínculo a que se encontra subordinado, ou seja, ao chefe de Estado e ao Parlamento.

6.2.1 Composição

Governo é um órgão superior complexo da Administração Pública Federal representante da partilha das funções do Poder Executivo formado por órgãos subalternos tanto unipessoal como colegial.

No Governo concentra os órgãos de Primeiro Ministro, Ministros, Secretários e Subsecretários de Estado, unipessoais e singulares, os quais podem ter ou não substitutos como é o caso do Vice Primeiro Ministro.

É importante destacar que cada membro do Governo tem um papel duplo, tanto político quanto administrativo. Administrativamente, o Ministro é colocado à frente de um conjunto de serviços que constituem seu departamento ministerial, sobre o qual exerce poder hierárquico por meio de decretos e circulares. Como tal, tem o poder de organizar sua administração, tornando-a uma autoridade no desafio da atividade governamental e da condução administrativa responsável pela aplicação desta política[337].

A existência dos membros do Governo deve estar prevista na Constituição Federal haja vista que exercem parcela de competência constitucional e, nesse sentido, não podem ser ampliadas por legislação infraconstitucional.

Dessa forma, a lei ordinária não pode acrescer outros personagens da composição do Governo, sob pena de invadir matéria estritamente reservada a Constituição. Pode, por

---

[337] FRANCE. Conseil Constitutionnel. Constitution (1958), cit.

sua vez, atribuir o status de Ministro a alguma pasta governamental como, por exemplo, definiu o art. 20 da Lei 13.844/19[338].

É possível, por meio de decreto do Primeiro Ministro ou mediante deliberação do Conselho de Ministros, concentrar pastas ministeriais, desde que os cargos estejam vagos, para fins de reorganização administrativa interna, desde que não importe aumento de despesas públicas.

Dessa forma é possível concentrar na pasta ministerial de justiça as funções de segurança pública e de justiça, por exemplo.

Não obstante o Governo seja composto de forma unipessoal pelo Primeiro Ministro, o Governo integra, igualmente, um órgão colegiado denominado Conselho de Ministros.

Este Conselho funciona como instância deliberativa das mais importantes normas e atos governamentais nele figurando as medidas provisórias, decretos regulamentares e autônomos, atos internacionais, atos políticos, propostas de leis, regulamentos e atos administrativos.

É possível a Constituição prevê, inclusive, a possibilidade de se criarem Conselho de Ministros especializados em razão de determinada matéria, cuja a competência deve ser atribuída a lei ou objeto de delegação pelo Conselho de Ministros.

Diversamente como ocorre em Portugal, a matriz francesa orienta no sentido de que a presidência deste Conselho de Ministro cabe ao Presidente da República já que é ele o responsável pelo programa de Governo a ser executado pelo Primeiro Ministro segundo as suas diretrizes políticas.

Dessa forma compete ao Presidente nomear o Primeiro Ministro ouvidos previamente os partidos políticos com representação no Parlamento levando-se, em conta, os resultados eleitorais.

Uma vez escolhido o Primeiro Ministro, este detém liberdade para compor a sua equipe técnica sugerindo ao Presidente o nome dos demais cargos a compor os demais ministérios, secretarias e demais subsecretarias.

---

[338] Art. 20. São Ministros de Estado: I − os titulares dos Ministérios; II − o Chefe da Casa Civil da Presidência da República; III − o Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República; IV − o Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República; V − o Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; VI − o Advogado-Geral da União, até que seja aprovada emenda constitucional para incluí-lo no rol das alíneas *c* e *d* do inciso I do *caput* do art. 102 da Constituição Federal; e VII − o Presidente do Banco Central do Brasil, até que seja aprovada a autonomia da entidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm#art85>. Acesso em: 30 mar. 2020.

Essa faculdade de escolher os integrantes de sua equipe, confere ao chefe de Governo uma maior autonomia para compor o Governo o qual, sob a sua batuta, conduz os assuntos governamentais.

Em geral, o Presidente tem o poder de vetar o nome indicado pelo chefe de Governo, entretanto, é de boa técnica recusar apresentando uma justificativa que demonstre o risco a estabilidade, a segurança a autoridade e ao prestígio institucional do Estado de do próprio Governo.

Este seria o caso, por exemplo, de o cargo ser ocupado por pessoas em que há condenações, transitadas em julgado, por prática de crimes incompatíveis com a função[339], problemas de saúde mental ostensiva e associação indevida aos interesses de nações estrangeiras, inclusive, contrárias a independência nacional e ao Estado democrático de direito.

Eventual recusa da indicação dos Ministros, secretários e subsecretários pelo Presidente com base em juízo de discricionariedade política assim como tentativas de condicionamento seletivo a determinadas personalidades, fundadas em juízo de otimização ou racionalidade ou até mesmo de um mau relacionamento pessoal devem ser tidas como abusivas e invasivas das competências organizativas e de direção governamental do Primeiro Ministro, que pode, legitimamente, insurgir-se contra tais medidas por meio da negativa expressa de formar o Governo ou, em últimos casos, o pedido de demissão.

Tal fato poderia provocar a eclosão de uma crise política e desnecessária ao Presidente da República, recém-eleito, ou em acreditação de um novo Governo perante o Parlamento.

Nesse sentido, a demissão do Governo pode ser motivada por diversos fatores como do próprio Governo e do Parlamento quando o primeiro órgão submete ao segundo uma moção de confiança e esta é reprovada por maioria absoluta pelos seus membros – recorda-se que a reprovação por maioria simples não tem força suficiente para derrubar o Governo, entretanto, é um indicativo de que a execução política do programa de Governo não está

---

[339] O Tribunal, por maioria, nos termos e limites dos votos proferidos, julgou procedente as ADCs 43, 44 e 54 para assentar a constitucionalidade do art. 283 do Código de Processo Penal, na redação dada pela Lei n. 12.403, de 4 de maio de 2011, no sentido de que condiciona o início do cumprimento da pena ao trânsito em julgado do título condenatório, tendo em vista o figurino do art. 5º, LVII, da Constituição Federal. Assim, de acordo com o referido preceito constitucional, ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória. A literalidade do preceito não deixa margem a dúvidas: a culpa é pressuposto da sanção, e a constatação ocorre apenas com a preclusão maior. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo957.htm#Execu%C3%A7%C3%A3o%20provis%C3%B3ria%20da%20pena%20e%20tr%C3%A2nsito%20em%20julgado>. Acesso em: 30 mar. 2020.

atendendo os anseios do legislativo, ou seja, não deixa de ser um prenúncio de um fim precoce do Governo caso mantenha a forma como está conduzindo a administração.

Também enseja a demissão do Governo quando o Primeiro Ministro solicita para o Presidente da República e este aceita. Outro caso se revela quando o Parlamento rejeita o programa do Governo.

Ocorre, também, na hipótese em que o Presidente dissolve o Parlamento, pois com a nova eleição, deve o Governo alinhar-se ao novo Parlamento.

Por fim, é possível a destituição do Governo quando este vier a prejudicar o regular funcionamento das instituições democráticas, ouvido previamente o Conselho da República.

Já o desligamento dos membros do Governo depende de iniciativa do Primeiro Ministro que propõe a respectiva exoneração ao Presidente da República.

A rigor, o Presidente deve aprovar o decreto de exoneração proposto, pois compete ao chefe de Governo tal decisão e, eventual recusa por parte do Presidente representaria uma interferência indevida no poder de direção política do Primeiro Ministro e, como tal, poderia gerar uma desacreditação e perda de liderança e autoridade.

Agora é importante destacar que o Presidente não pode ficar absolutamente vinculado às proposições de exoneração dos membros do Governo por parte do Primeiro Ministro principalmente quando este desligamento vier a comprometer o regular funcionamento das instituições ou eventualmente vier a causar instabilidade do próprio Governo. Portanto embora não haja discricionariedade, há um regramento capaz de limitar a ação do Primeiro Ministro diante dessas situações as quais comprometam esse funcionamento regular.

É por isso que a última palavra deve ser do Presidente, devidamente motivada, ante a situações que retratem a indispensabilidade seja para manter e contrariar a proposição do Primeiro Ministro, seja para desligar sem que haja pedido para tanto.

No tocante ao exercício das funções, o Primeiro Ministro começa a desempenhá-las a partir de sua posse e cessa no momento em que a exoneração é publicada na imprensa oficial.

As demais funções dos membros do Governo, como Ministros de Estado, secretários e subsecretários iniciam com a posse e cessam com a respectiva exoneração ou simultaneamente com a exoneração do Primeiro Ministro publicada na imprensa oficial.

É importante mencionar que deve ser estendida as mesmas imunidades formais e materiais atribuídas aos membros do Congresso Nacional aos integrantes do Governo, de

modo que desde a posse, os membros do Governo guardam a inviolabilidade pelas opiniões, palavras e manifestações relacionadas as atividades governamentais, além de não poderem ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável.

Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Câmara dos Deputados, para que, pelo voto da maioria simples de seus membros, resolva sobre a prisão.

Em caso de recebimento de denúncia contra membros do Governo, por crime ocorrido após a posse, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Câmara dos Deputados, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria simples de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação penal.

Este pedido de sustação será apreciado pela Câmara dos Deputados no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora[340].

6.2.2 Competências política, legislativa e administrativa

A função política desempenhada pelo Governo, por meio do Primeiro Ministro e seus Ministros de Estado, abrange o exercício de competências tanto de direção quanto de controle[341].

Com efeito, direção política importa na atribuição de objetivos primários delimitadores da própria ação política estatal e de livre escolha dos meios adequados para o preenchimento dessas ações.

---

[340] Convém destacar que, recentemente, o STF alterou o seu entendimento no julgamento da ADI 5.526 para dispor que a útlima palavra na manutenção das medidas restritivas compete à respectiva casa legislativa. Assim, dispôs que o Poder Judiciário detém competência para impor aos parlamentares, por autoridade própria, as medidas cautelares a que se refere o art. 319 do CPP, seja em substituição de prisão em flagrante delito por crime inafiançável, por constituírem medidas individuais e específicas menos gravosas; seja autonomamente, em circunstâncias de excepcional gravidade. Os autos da prisão em flagrante delito por crime inafiançável ou a decisão judicial de imposição de medidas cautelares que impossibilitem, direta ou indiretamente, o pleno e regular exercício do mandato parlamentar e de suas funções legislativas, serão remetidos dentro de 24 horas à Casa respectiva, nos termos do § 2º do art. 53 da CF para que, pelo voto nominal e aberto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão ou a medida cautelar. ADI 5.526, rel. p/ o ac. min. Alexandre de Moraes, j. 11-10-2017, P, *DJE* de 7-8-2018.

[341] García Fernández, respondendo à indagação acerca da existência desse sujeito de direito público, manifestou-se dizendo que o Governo é uma atividade materialmente complexa, de natureza finalista, atribuída a competência reservada para o exercício da programação, direção e execução da política do Estado, exercida livremente, isto é, obedece a impulsos autônomos, e não regulamentados, posto que é fundamentada em julgamentos de valor por meio de um processo sujeito a uma formalização legal progressiva. FERNÁNDEZ, Javier García. *El gobierno en acción*: elementos para una configuración jurídica de la acción gubernamental. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 1995. (Colección Cuadernos y Debates, 57), p. 265.

O instrumento político de direção utilizado pelo Governo para traçar as suas estratégias de ação é o programa de Governo.

Este mecanismo define as linhas programáticas apresentadas pelo partido ou partidos políticos, no ano de eleição do Presidente da República, e constituem orientações políticas necessárias para serem implementadas nos mais diversos domínios da atividade governamental.

Esse programa de Governo é um ato-condição pelo qual o Governo deverá implementar para o exercício das funções governativas pelo Executivo atribuindo-se relevância de norte a justificar a sua orientação.

É claro, contudo, que a dinâmica de um Governo importa reconhecer à necessidade de se adaptar a situações novas, muitas delas imprevistas, que vão ensejar a adoção de medidas não previstas nesse estatuto ou até mesmo contrária, entretanto, devidamente justificado como, por exemplo, diante de uma grave crise financeira, sem precedentes históricos.

Essa tresdestinação do programa de Governo deve ser fundamentada com um motivo determinante já que implica descumprimento deliberado das propostas eleitorais pelas quais o Presidente da República se comprometeu na oportunidade de sua eleição e, isso importa em reconhecer a credibilidade de sua legitimidade para o exercício dessa presidência. Daí à importância destacada do programa que assume feição política e jurídica muito antes de sua submissão à apreciação ao Parlamento.

Como manifestação do poder político do Governo compete sugerir os atos do Presidente da República relativos à nomeação e exoneração dos membros do Governo e do Procurador Geral da República, à promulgação e a publicação das leis, além dos vetos presidenciais, atos que aprovem acordos internacionais e relacionados à declaração de intervenção federal, estado de sítio ou estado de defesa.

No campo dos poderes de controle, compete ao Governo analisar a proposta do Presidente da República relativa à decretação de intervenção federal, do estado de defesa e do estado de sítio, pois igualmente devem ser submetidos a referendo já que a falta deste ato-condição determina a inexistência jurídica do decreto.

Como dever é atribuído, igualmente, ao Governo a obrigação de informar ao Presidente acerca da condução da política interna do país por meio do Primeiro Ministro apresentando os números de execução do programa.

Na seara da competência legislativa do Governo, é preciso outorgar ao Primeiro Ministro competências capazes de lhe assegure independência e iniciativa para regular a atividade estatal e poder executá-las com mais liberdade.

A propósito veja-se o exemplo francês em que a Constituição de 1958, fundadora da V República teve como intenção original, representada por um dos seus fundadores Michel Debré, a vontade de que o novo sistema rompesse com o anterior parlamentarismo o qual produzia impasses e instabilidades políticas.

Debré defendia um parlamentarismo à inglesa com um Primeiro Ministro mais forte que controlasse o Parlamento em agenda e produção[342].

É exatamente nesse sentido de que é importante outorgar ao chefe de Governo o poder para emitir decretos regulamentares a fim de permitir a fiel execução de leis aprovadas no Congresso Nacional, sem invadir, contudo, a competência legislativa daquele; emitir decretos administrativos para reorganizar à administração pública federal, propor, após a aprovação pelo Conselho de Ministros, projeto de leis de matérias necessárias para assegurar o cumprimento do programa de Governo e o poder, principalmente, para editar medidas provisórias com força de lei.

No tocante às competências administrativas, o Governo, por ser órgão superior da administração pública federal, exerce, com caráter exclusivo, as funções administrativas com eficácia externa.

Dentre as suas atribuições, possui o poder para dirigir os serviços e as atividades da Administração Federal direta da União a qual lhe é subordinada podendo ser praticados diversos atos administrativos inerentes à sua função. Além do mais, tem competência para controlar finalisticamente a Administração Federal indireta, composta por entes públicos dotados de personalidade jurídica própria, criados ou cuja criação foi feita por lei federal específica, com autonomia financeira e administrativa, para prosseguirem com a finalidade institucional disciplinada por aquela lei de criação.

Esse controle não é hierárquico, mas finalístico objetivando manter estes entes indiretos dentro de suas finalidades institucionais. Trata-se de um poder vinculativo ao respectivo ministério supervisor com objetivo de orientação e atingimento das finalidades legais.

---

[342] CLIFT, Ben. The Fifth Republic at Fifty: the changing face of French politics and political economy. *Modern & Contemporary France*, v. 16, n. 4, p. 383-398, 2008.

Dessa forma, exerce cumulativamente poder sobre a Administração Federal direta na hierarquia, tutela e controle e sobre a Administração Federal indireta na superintendência e tutela.

Exerce também controle e supervisão sobre as autarquias de natureza especial denominadas agências reguladoras e executivas pelo qual o Governo detém palavra decisiva para a escolha dos membros que irão compor o quadro de administradores.

No campo do exercício da função administrativa propriamente dita, tem poder para dirigir e elaborar os planos de Governo, com base nas leis vigentes no país, e fazê-lo executar. Essa atribuição, envolve o orçamento do Estado com o planejamento orçamentário e a sua execução.

Compete-lhe, ainda, fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis, regulamentos estes que poderão ser tanto os executivos como os autônomos.

Deve defender a legalidade democrática e deve praticar todos os atos necessários para promover o desenvolvimento econômico-social e à satisfação das necessidades coletivas.

Dentre as espécies de atos administrativos a ser praticados pelo Governo, são de destaque aprovar regulamentos, em regra, subordinados às leis e capazes de regulamentar a lei permitindo à sua execução; praticar decisões administrativas capazes de produzir normas jurídicas com efeitos internos e externos; e celebrar contratos administrativos e da administração pública.

6.2.3 Estrutura e poderes dos membros do Governo

Hoje, no Brasil, a estrutura da administração pública federal é disciplinada pelo Decreto-lei 200/1967 que compreende a Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios e a Administração Indireta, que compreende as categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria, como as autarquias, empresas públicas, as sociedades de economia mista e fundações públicas.

Dispõe esta legislação que todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, excetuados unicamente os órgãos do Conselho de Segurança Nacional, do Conselho de Desenvolvimento Econômico, do Conselho de Desenvolvimento Social, da Secretaria de Planejamento, do Serviço Nacional de Informações, do Estado-Maior das Forças Armadas,

do Departamento Administrativo do Serviço Público, da Consultoria-Geral da República, do Alto Comando das Forças Armadas e do Conselho Nacional de Informática e Automação, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da República.

Na transição para o sistema semipresidencialista em que a diarquia é presente, tal normativa não se mostra compatível motivo pelo qual é indispensável adequar à nova realidade jurídico-constitucional do país a estrutura orgânica do Executivo.

Nesse sentido, a prática do semipresidencialismo faz enraizar no Primeiro Ministro a força móbil da atividade do Governo que se torna o centro de direção política do país e o patamar mais alto da administração pública federal.

A par destas atribuições e tamanha responsabilidade é preciso reformar a legislação infraconstitucional a fim de dar o tratamento jurídico-normativo capaz de prevê suas competências, descentralizações e desconcentrações em demais órgãos compatíveis com o poder central do qual é derivado.

Ora, se compete ao Primeiro Ministro exercer a direção política e administrativa do Governo e assumir a representação institucional interna e praticar diversos atos de controle intra-orgânicos é razoável que, nesta faculdade de dirigir a política geral deste Governo, invista-se num poder de supremacia hierárquica sobre os demais ministérios, secretarias e subsecretarias.

Nesse sentido, deve competir ao Primeiro Ministro, além de coordenar as atividades dos membros do Executivo, função que se amolda no acompanhamento das diretrizes da política governamental a partir do respectivo Programa, bem como na criação de instrumentos de garantia de sua execução por cada um dos membros do Governo, deter a competência legislativa para iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos na Constituição.

Sobre essa questão, o Primeiro Ministro poderá por meio de proposta do Presidente, do Conselho de Ministros ou de Ministros de Estado, durante as sessões, submeter à apreciação do legislativo qualquer projeto de lei sobre a organização dos poderes públicos, sobre reformas relativas à política econômica, social ou ambiental da Nação e sobre os serviços públicos que contribuem para a sua efetivação ou que visem a ratificação de um tratado que, sem ser contrário à Constituição, afetaria o funcionamento das instituições.

Decorre, ainda, à necessidade de supervisionar essa execução e a articulação da atividade ministerial de modo a conectar a diversidade material das respectivas funções a imperativos de unidade de ação solucionando conflitos de poderes e conjugando intervenções na mesma área.

Ademais, compete ao Primeiro Ministro orientar individualmente a ação dos demais ministérios fixando-lhes diretrizes de ordem política para que haja convergência com o programa de Governo; isso lhe permite o exercício do poder de supervisão e correção no plano administrativo.

É de se destacar que, pela adoção da matriz francesa, a presidência do Conselho de Ministro deve competir ao Presidente da República que ficará responsável pela coordenação do processo deliberativo a fim de alinhar o seu projeto político para o país ao programa de Governo do Primeiro Ministro.

Nessa esteira, as decisões são tomadas pela maioria dos membros, mediante o consenso obtido por meio da coordenação da atividade ministerial pelo Primeiro Ministro o qual, no exercício de seus poderes de direção, detém forças persuasivas para influenciar os demais Ministros. E essa influência não é mitigada pela afirmação de que os instrumentos normativos orgânicos asseguram autonomia decisória para cada ministério, pois, caso a decisão tomada não vier ao encontro da política geral do Executivo, o chefe pode exercer o seu controle supervisor e solicitar a substituição da pasta a fim de que não compromete a execução do programa.

Por outro lado, o jogo político permite múltiplas situações nas quais esse poder de supervisão poderá ser limitado ou até mesmo anulado diante da necessidade do Governo manter o apoio Parlamentar a fim de assegurar a governabilidade. Veja-se, por exemplo, a situação em que se um Ministro integrar outro partido político que mantém a base do Governo no Parlamento, a sua liberdade de controle estará mitigada, sob pena de fragilizar a política do Executivo ou execução do próprio Governo.

Aos Ministros de Estado são confiadas as funções de chefia de um órgão público governamental, designado ministério, com poder de direção política e administrativa sobre a atividade desenvolvida na respectiva área funcional de atuação, assim como sobre os respectivos serviços.

Esses Ministros integram ativamente o Conselho de Ministros participando colegiadamente nas deliberações, com direito a voto, e assumem a representação do respectivo departamento junto ao Parlamento, no caso brasileiro, junto à Câmara dos Deputados.

Independentemente da responsabilidade de cada Ministro pela supervisão dos órgãos da Administração Federal enquadrados em sua área de competência, junto ao chefe de Governo, são também responsáveis perante a Câmara dos Deputados os quais podem

ser convocados para dar explicação sobre determinado assunto, poderem, inclusive, receber moção de censura ou de desconfiança individual.

Nesse sentido, inclusive, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados ao Primeiro Ministro para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada.

Por outro lado, os Ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ou a qualquer de suas Comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério.

Além disso, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados ao Primeiro Ministro, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não-atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas. Essa sujeição formal dos Ministros assegura a oposição parlamentar um conjunto de mecanismos de controle, incentiva o debate público de modo a exigir a organização dos pontos de vista da maioria para fins de defesa e aprimora o diálogo entre os Ministros e os parlamentares integrantes de sua base e da oposição.

Cada supervisão ministerial deverá ser exercida por meio da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério.

Essa supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência de cada ministério, desenvolver as atividades de forma livre, porém, sob a direção do chefe de Governo. Inclusive, os Ministros têm o direito de comparecer às reuniões plenárias da do Parlamento podendo ser coadjuvados ou substituídos pelos secretários de Estado fazendo uso da palavra nos termos regimentais permitidos.

Desenvolvem funções relativas à respectiva pasta com o objetivo de assegurar a observância da legislação federal, promover a execução dos programas do Governo, fazer observar os princípios fundamentais do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle, além de coordenar as atividades dos órgãos supervisionados e harmonizar sua atuação com a dos demais Ministérios.

Além disso, lhes compete, também, avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que estejam confiados a dirigentes

capacitados, proteger a administração dos órgãos supervisionados contra interferências e pressões ilegítimas, fortalecer o sistema do mérito, fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos e acompanhar os custos globais dos programas setoriais do Governo, a fim de alcançar uma prestação econômica de serviços.

Por fim igualmente está abrangida no campo de atribuições dos ministérios fornecer ao órgão próprio do Ministério da Fazenda os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro e a transmissão ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à administração financeira e patrimonial dos órgãos do Ministério.

Com relação à atividade de supervisão sobre a Administração Indireta, o objeto dos ministérios vinculantes é assegurar, essencialmente, a realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade, a harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade, a eficiência administrativa e a autonomia administrativa, operacional e financeira de cada entidade.

Veja-se que não há previsão de qualquer responsabilidade direta dos Ministros junto ao Presidente da República, cabendo, de pronto, ao Primeiro Ministro assumir diretamente essa responsabilidade em nome de todo o Governo. Decorre, entretanto, da lógica do sistema que o Ministro de Estado poderá se reportar ao Presidente da República para reportar ou prestar informações quando solicitadas sobre a área departamental sob seu controle, isso desde que haja assentimento do Primeiro Ministro por questões lógicas da hierarquia administrativa.

Há Constituições como a portuguesa que prevê a nomeação de Vice Primeiro Ministro numa totalidade de até dois, os quais também integrariam o Conselho de Ministros e responderiam perante o Primeiro Ministro e o Parlamento, conforme é a redação do art. 191, nº 2, da Constituição da República Portuguesa.

Para o Brasil, não observa a necessidade de dois Vices-Primeiro Ministro, motivo pelo qual, com fundamento na racionalização de despesas públicas, somente um atenderia à necessidade de supressão das ausências esporádicas do seu titular.

Com relação aos postos de secretaria e subsecretaria, mantêm-se as funções já desempenhadas de acordo com a legislação orgânica podendo receber poderes delegados pelo Primeiro Ministro ou pelos Ministros de Estado respondendo, inclusive perante estes.

São subordinados imediatamente aos Ministros de Estado os quais exercem poder hierárquico sobre eles. Assim podem orientar no sentido de fixação de diretrizes gerais no

ato de delegação de poderes e coordenar as atividades com a articulação de diversas secretarias a fim de garantir a unidade de ação que envolva mais de uma atividade.

Como órgão máximo, está o Conselho de Ministros que detém competência para definir as linhas gerais da política governamental e é composto por todos os Ministros de Estado cuja a presidência é exercida pelo Presidente da República a exemplo do sistema francês.

Este conselho terá competência para executar e deliberar sobre o pedido de confiança à Câmara dos Deputados podendo aprovar as propostas de lei e de resolução, aprovar os decretos regulamentares e autônomos, bem como os acordos internacionais, aprovar os planos de Governo, aprovar os atos do Governo que envolvam aumento ou diminuição das receitas ou despesas públicas e deliberar sobre outros assuntos da competência do Governo que lhe sejam atribuídos por lei ou apresentados pelo Primeiro Ministro ou por qualquer Ministro.

No campo da responsabilidade e solidariedade governativa, é adequado estabelecer que os membros do Executivo, incluídos o Primeiro Ministro, Ministros de Estado, secretários e subsecretários, serão vinculados ao mesmo programa e às deliberações tomadas no Conselho de Ministros as quais não poderão ser dissociadas de sua execução.

Dessa forma, é motivo, a rigor, de demissão qualquer membro do Governo que represente uma ruptura desta solidariedade como, por exemplo, o caso de contestação pública de uma das diretrizes inerentes ao programa do Governo ou de qualquer manifestação pública de oposição a estas orientações[343].

Esse tipo de discórdia lançada publicamente compromete a confiabilidade do programa dando ensejo, a propósito, de uma crise dentro do Governo capaz de conduzir à erosão da autoridade de um Primeiro Ministro incapaz de assegurar a solidariedade governamental.

É importante consignar, ainda, que essa responsabilidade decorre da relação institucional do qual fazem parte, motivo pelo qual se aplicam a todos os membros do Governo independentemente de haver ou não uma coligação.

Ocorre, entretanto, que havendo uma aliança, ou seja, uma coligação partidária pós-eleição, seja com confluência ou coabitação, para obtenção desta maioria parlamentar, a solidariedade governativa fica muito mais vulnerável na medida em que envolve partidos políticos com idoneidade e programas diferentes, além disso, é carimbada por

---

[343] QUEIROZ, Cristina. Quais os limites ao dever de solidariedade entre membros de um governo de coligação? *Direito & Política*, n. 4, p. 122-123, jul./out. 2013.

compromissos instáveis e relações de força política variável entre um partido majoritário e outros partidos que desejam formar a base governamental.

Essa disputa de força de um partido em face dos outros pode comprometer a estabilidade governativa principalmente quando a liderança efetiva de um partido conduza à irrelevância ou submissão dos demais.

É exatamente por isso que o Primeiro Ministro, num quadro de aliança político-partidária, deve exercer a direção política de modo a não assumir um perfil monocrático, pois sua direção envolve a condução de compromissos com diversos partidos formadores de sua base de apoio parlamentar.

Nesse sentido, Amaral discorre que:

> A integração dos principais líderes desse parceiro de coligação no círculo restrito da coordenação política do Governo e a criação de estruturas articulares entre as direções dos partidos coligados são condições indispensáveis do processo de integração e de reforço da solidariedade governativa. Quebras de solidariedade de membros do Executivo que, publicamente, contrariem o Programa de Governo e as deliberações tomadas em Conselho de Ministros ou que sequestrem o projeto comum com ultimatos recursivos, são valoradas na opinião pública e podem envolver a demissão dos responsáveis[344].

O comum, entretanto, é que, no contexto dessa aliança, rupturas são frequentes na medida em que falta aos interlocutores a gestão compartilhada. Não é raro que o Primeiro Ministro penalize Ministros dissidentes provindos de um partido menor desta coligação, sem anuência da liderança do partido, fato este que contribui para o estopim do rompimento do apoio parlamentar daquele partido e início de uma instabilidade.

Para que ocorra uma aliança duradoura capaz de permitir a estabilidade governativa é preciso que as controvérsias sejam solucionadas entre os próprios partidos de forma interorgânica, além de evitar a promoção de ameaças públicas dos seus dirigentes à continuidade da aliança política e não fornecer a imprensa informações que divulguem ou agravem as divergências internas.

Esses acontecimentos promovidos, ainda que de forma não deliberada, desgasta a aliança política e evidencia a falta de liderança do Governo o que, por si só, contribui para a famigerada perda da maioria parlamentar e confiança do Parlamento.

É nesse sentido que Morais adverte:

> De qualquer modo, uma multiplicação ou banalização desse tipo de declarações não deixará de erodir a coligação já que uma marcação ostensiva de diferenças em relação a um parceiro menos sobre um parceiro maior deliberado acaba por atingir a autoridade do Primeiro Ministro. Semelhante conduta não só pode

---

[344] AMARAL, Diogo Freitas do. *Governos de gestão*. 2. ed. Lisboa: Princípia, 2002, p. 35.

> constituir a causa direta do termo da coligação, mas também a imagem de marca da falta de fiabilidade do partido político que assim se comporte[345].

Dessa forma declarações abertas ao público por parte de membros do Governo, envolvendo Ministros de Estado secretários e subsecretários, os quais cesurem ou critiquem demasiadamente uns aos outros, acabam por atingir a autoridade do Primeiro Ministro de modo a violar os limites da respeitabilidade institucional.

São situações como estas em que a divergência explícita e desmedida, sem sinalização anterior pelo Primeiro Ministro justamente para demonstrar a diversidade do Governo, implica ruir as alianças firmadas com base em acordos pré ou pós-eleitoral; e isto torna insustentável o próprio Governo[346] perante o Parlamento e a opinião pública.

6.2.4 Destituição do Governo

É inegável que compete ao Presidente da República nomear o Primeiro Ministro e demais componentes do Governo por indicação daquele e, por isso, detém o controle da demissão de todos aqueles que não se adequem ao cumprimento do programa de Governo e, em especial, do Primeiro Ministro caso sua manutenção venha comprometer o regular funcionamento das instituições democráticas.

A rigor é isso que dispõe a Constituição Portuguesa após a revisão constitucional de 1982 que mitigou o poder do chefe de Estado no tocante à demissão do seu Primeiro Ministro à condição de indispensabilidade para a manutenção do regular funcionamento das instituições democráticas.

A título de exemplo, não poderia a Constituição Brasileira, composta pela mudança do sistema de Governo, retroceder a ponto de outorgar, sem preenchimento de quaisquer requisitos, a destituição do seu Primeiro Ministro sem que efetivamente haja um fato capaz de autorizar tal conduta.

---

[345] MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa*, cit., p. 717.

[346] Em Portugal, por pouco não houve rompimento da aliança celebrada entre o partido de centro-direita e o partido social democrático, em 2013, quando, por ação deste, inesperadamente o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Paulo Portas, líder do menor partido da coligação governamental CDS-Partido Popular pediu demissão. Esse partido era a chave para o Executivo, de centro-direita, garantir o apoio da maioria dos deputados do Parlamento. O Primeiro Ministro, Pedro Passos Coelho, chegou a propor ao Presidente uma remodelação do seu governo para estancar a ruptura entre o Partido Social Democrata (PSD) e o CDS-PP; entretanto, o Presidente assinalou a necessidade de um acordo de médio prazo que assegurasse ao governo um compromisso entre os três partidos para garantir a governabilidade do país, a sustentabilidade da dívida pública, o controle das contas externas, a melhoria da competitividade da economia e a criação de emprego. Nesse sentido, a crise foi estancada com o pragmatismo e a resiliência do Primeiro-ministro reequilibrando a coligação que durou até o término da legislatura.

Deixar livremente para o Presidente da República assim proceder comprometeria a própria regularidade do sistema caso o Governo tivesse adequadamente cumprindo o seu programa, além de mitigar a força do legislativo que nada poderia se opor.

Como no sistema português, o Brasil deve adotar a possibilidade de o chefe de Estado demitir o Governo, entretanto tal faculdade não decorre de absoluta liberdade, mas condicionada ao preenchimento da necessidade de assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas.

Em que pese tal expressão ser dotada de um conteúdo jurídico indeterminado que compete, exclusivamente ao Presidente, definir o seu sentido, é preciso que haja um juízo de prognose e de avaliação quanto à demissão do Governo, pois é indispensável que tal medida resolva ou, no mínimo, se aproxime de um resultado compatível que demonstre a prejudicialidade da manutenção deste Governo.

Neste momento surge a indagação acerca da possibilidade de controle judicial do preenchimento dos conceitos jurídicos indetermináveis pois são absorvidos por critérios naturalmente subjetivos que permitem múltiplas interpretações.

Embora seja competência exclusiva do Presidente assim decidir, a sua decisão tem o caráter eminentemente político do qual, a propósito, não compete ao judiciário se imiscuir.

É certo que a Constituição poderia até atribuir o controle da regularidade constitucional deste ato demissionário ao Legislativo, entretanto, não o fez na Constituição Portuguesa. Já na Constituição Francesa sequer o poder de destituir é atribuído ao Presidente ficando apenas tal prerrogativa nas mãos do Legislativo. Também não há precedentes de controle da destituição em demais países semipresidencialistas. A única sanção que o Presidente da República poderia sofrer por um ato dessa magnitude seria por parte da opinião pública.

No Brasil, outorgar tal controle ao Judiciário implicaria transferir o próprio conteúdo decisório que, se amolda a discricionariedade regrada política, pela jurídica e, portanto, implicaria violação frontal das funções republicanas e a separação dos poderes.

Dessa forma, segue-se à linha do sistema Presidente-premier em que se outorga esse poder, insindicável, ao Presidente da República para destituir o Governo. Se assim o Presidente editasse um decreto de destituição do Governo, este ficaria impedido juridicamente para exercer as funções governativas devendo ser, no prazo de dez dias, formado novo Governo com base nos preceitos de itens antecedentes.

Veja-se que, embora o sistema semipresidencialista brasileiro siga a matriz francesa, na França tal poder é inexistente para o Presidente.

A propósito, o semipresidencialismo francês desenvolveu um perfil de Presidente da República político partidariamente ativo, militante e líder da maioria do Governo ou líder da oposição, mas nem por isso, detém tal poder.

O semipresidencialismo brasileiro fica exatamente no caminho do meio entre esses dois sistemas francês e português visto que reúne características francesas quanto a altivez do Presidente e características portuguesas quanto à centralidade e moderação para agir como árbitro nos conflitos institucionais.

Mas, não é por ausência de previsão constitucional deste poder que o sistema francês é mais ou menos forte que o sistema português.

A rigor, em qualquer semipresidencialismo o poder de demissão do Governo não é realmente importante porque o próprio Governo depende politicamente do Parlamento para obter a estabilidade e governabilidade.

Do que adiantaria o Presidente destituir o Governo se nomear um outro Governo do qual não teria o apoio parlamentar necessário para a execução do programa. Veja-se que o chefe de Estado depende do Parlamento como fator de equilíbrio governamental para que as suas políticas possam ser executadas sem que haja resistência injustificada no Parlamento.

Dessa forma, como a composição do Parlamento não é alterada com o ato de demissão do Governo, o eventual desejo do Presidente em assumir esse protagonismo depende necessariamente das forças políticas parlamentares que deem base ao Governo demitido.

Significa afirmar que na prática esse poder de destituição do Presidente é mais simbólico do que efetivo já que, se existir uma maioria no Parlamento, essa faculdade deixa de existir porque, ainda que o Presidente queira um outro nome para o cargo de Primeiro Ministro, se a maioria parlamentar não quiser, o Presidente tem de nomear o Governo que o Parlamento mesmo indicar, sob pena de qualquer um outro, ser rejeitado e deflagrar, com isso, uma crise institucional.

Essa, inclusive, é a experiência portuguesa na presidência do General Ramalho Eanes.

Atesta-se, nesse sentido, que durante quarenta e dois anos de democracia portuguesa, houve 21 Governos constitucionalistas, sendo que, deste total, apenas três tiveram iniciativa presidencial.

Igualmente estes Governos convergiram a um ponto comum no sentido de que, enquanto estiveram em vigor, permaneceram por um tempo menor comparados as demais formas de regência.

A título de exemplo, o primeiro, conduzido por Alfredo Nobre da Costa, durou 17 dias enquanto o último conduzido por Maria de Lurdes Pintassilgo um pouco mais.

Na condição de primeiro Presidente eleito em tempos de democracia moderna, Ramalho Eanes visionava o cargo não apenas como um verdadeiro mediador, mas, com um poder-dever de criticar abertamente o Governo e os diversos partidos a fim de que corrigissem o seu rumo.

Essa visão interpretativa acabou por constituir a questão relevante que o conduziu a usar a ferramenta do poder para formar Governos, instrumento este que nenhum outro Presidente da história Portuguesa utilizou.

O ensinamento deste período indicou que o Parlamento é verdadeiramente peça inseparável para se assegurar a estabilidade, governabilidade e durabilidade do próprio Governo, razão pela qual não deixa de ser possível a existência de um Governo de iniciativa presidencial, porém, é imperioso que o Presidente de matriz parlamentar, e, portanto, árbitro do acordo partidário, siga disciplinarmente o critério de conformidade com o quadro político-partidário parlamentar, pois só nestas condições o Governo, embora seja de iniciativa presidencial, não será nunca um Governo de embate[347].

Portanto, embora a possibilidade de demissão do Governo pelo Presidente seja uma das faculdades que dispõe em seu poder central, o uso não garante a futura formação do novo Governo e solução para estancamento da crise sem que haja o alinhamento com o Parlamento.

6.3 O Poder Legislativo no sistema semipresidencialista

A Câmara dos Deputados constitui o órgão parlamentar soberano da República Federativa do Brasil que representa todos os cidadãos sendo composta por quinhentos e treze deputados federais eleitos por sufrágio universal, direto, secreto e periódico.

Embora os deputados atentos ao sistema eleitoral a que se propõe mudança para o distrital misto, conforme item 4.2.1, representam toda a coletividade nacional expressada pelas mais variadas correntes ideológicas e políticas.

---

[347] OTERO, Paulo. As instituições políticas e a emergência de uma Constituição não oficial. *Anuário Português de Direito Constitucional*, Coimbra: Coimbra Editora, v. II, 2002, p. 98.

É órgão colegiado, pois, é formado por uma variabilidade de membros que decide por meio da discussão e deliberação da maioria de votos qualificados ou não, a depender da regra a ser votada.

Tem natureza complexa já que deriva em diferentes órgãos subjacentes, em uma escala de subordinação, como a mesa diretoria, as comissões e o próprio plenário, além de possuir autonomia administrativa por dispor da faculdade de regulamentar a sua composição por meio de decretos sobre o funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços.

Em que pese a Câmara dos Deputados expressar o âmago do regime democrático representativo, por meio da assunção das vontades dos eleitorados e não somente de uma maioria vencedora nas eleições e não ser responsável pela condução política do País, é parte do sistema indispensável para o desenvolvimento estável dessa condução pelo Governo, pois este depende de uma grande aliança parlamentar para poder executar as medidas adequadas e garantir a governabilidade[348].

A diarquia do semipresidencialismo assegura que o Governo dependa da Câmara dos Deputados para obter tal governabilidade dissociando a figura do Presidente e do Primeiro Ministro de modo que confere ao primeiro a oportunidade de não se evolver em questões partidárias permanecendo em um cenário mais neutro e moderador.

A Câmara dos Deputados, por ser a titular da função legislativa, cumpre este papel importante para o País, pois desempenha além das três funções intrínsecas para a consolidação da democracia consistentes em representar o povo brasileiro, legislar sobre os assuntos de interesse nacional e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, com a mudança ora proposta, se apresenta, também, como responsável pela aprovação do programa de Governo e emissão das moções de censura, de confiança e construtiva capazes de garantir a estabilidade ou queda do Governo.

Como representantes do povo brasileiro, essa representação político-partidária deve refletir a exclusividade partidária das listas de candidatos, a proporcionalidade do sistema misto distrital, a garantia do atendimento ao quociente das cotas de gênero e outras diversidades previstas na legislação[349].

---

[348] FELISBINO, Riberti de Almeida; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Deputados estaduais e democracia: valores políticos das elites parlamentares paulista e paranaense. *Opinião Pública*, Campinas, v. 19, n. 1, p. 154-167, jun. 2013.

[349] Destaca-se que, para a formação das listas partidárias, os candidatos deverão compor também a lista preordenada de seus partidos, de modo que cada partido deverá observar as regras das cotas partidárias para pessoas de sexo opostos na proporção, nas unidades federativas. Essas listas partidárias, as quais os partidos políticos elaboram previamente nas prévias ou convenções, devem ter como referência um regime

Como órgão investido na função legislativa, a Câmara dos Deputados detém uma supremacia jurídica e política para, por meio de seus membros, apresentarem projetos de emenda à constituição, projetos de lei complementar ou ordinária e demais atos normativos. Exerce, ainda, a atividade fiscalizatória consistente em zelar pela observância das regras, da adoção de condutas politicamente exigíveis e adequadas abrangendo as atividades de acompanhamento, supervisão e controle.

O Senado Federal, por sua vez, compõe-se de oitenta e um representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário com mandato de oito anos. A representação é oxigenada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços respectivamente.

O Senado Federal, além de exercer competências constituições, tem como função manter o equilíbrio federativo, caracterizado pela igualdade da representação política do país. Justamente para manter esse equilíbrio federativo, cada Estado e o Distrito Federal elege três Senadores.

Em decorrência da maioria dos projetos de lei apresentados pelo Primeiro Ministro ser iniciado na Câmara baixa, ao Senado se denominou Câmara alta, posto que se institui com função revisora daqueles projetos de lei.

Por outro lado, o Governo por se situar como condutor político das atividades governamentais deve ser politicamente responsável perante a Câmara dos Deputados na proporção em que a relação entre ambos é marcada pela confiança. Confiança desenhada pela natureza institucional da Câmara dos Deputados detentora de atributos constitucionais os quais lhe outorgam essa missão de aprovar as ações do próprio Governo.

É exatamente por isso que o Presidente da República deveria se pautar na indicação do Primeiro Ministro e na futura formação do seu Governo de acordo com a composição parlamentar justamente por depender o Primeiro Ministro da aprovação do programa de Governo pelo Parlamento. Isso, contudo, não impede a composição de um Governo de iniciativa presidencial, fato que já houve precedentes portugueses de insucesso como relatado.

A Câmara dos Deputados deverá dispor, também, de um elemento de dissolução do Governo quando resolver, mediante a aprovação de maioria absoluta de seus membros, rejeitar o programa de Governo, aprovar uma moção de censura ou até mesmo reprovar

---

constitucional e legal de direito público que impõe regras restritivas de democracia interna, transparência e limites de controle financeiro. O objetivo é justamente estimular a democracia interna dos partidos, impedindo que as listas sejam formadas pelos líderes dos partidos sem a participação democrática.

uma moção de confiança solicitada pelo Primeiro Ministro, oportunidade em que, diante da negativa, a sua permanência se tornará insustentável.

Nesta relação entre o Legislativo e o Executivo, destaca-se que o Primeiro Ministro e os Ministros não são responsáveis tão apenas pela administração pública, mas também por participar ativamente na elaboração de projetos de lei submetidos a esta casa legislativa.

Atualmente no Brasil, uma parcela do poder de agenda é concedida ao Presidente da República na medida em que possui poderes para iniciar o processo legislativo e a iniciativa privativa de leis, convocar o Legislativo extraordinariamente, solicitar o pedido de urgência constitucional, editar atos com força de lei, como é o caso da medida provisória, e exercer o poder orçamentário, como já foi explanado anteriormente.

No semipresidencialismo, entretanto, esse poder de agenda é deslocado para o Primeiro Ministro o qual atua diretamente na construção do debate e votação dos respectivos projetos que sejam interessantes sob o ponto de vista governamental.

É dessa nova relação entre o Executivo e o Legislativo que Tavares[350] destaca que a compreensão da separação de poderes deve ser mais voltada para a colaboração do que propriamente a separação.

Afirma isso com base na leitura de que a separação de poderes, no semipresidencialismo, não provém da ideia de independência de atuação orgânica, entretanto advém de uma dependência recíproca entre ambas as funções no sentido de que a Assembleia pode derrubar o Governo e o Presidente da República pode, por outro lado, dissolver a Assembleia.

Essa ideia implica que, embora o Presidente não seja eleito pelo Parlamento, da mesma forma como os deputados e Senadores não são escolhidos pelo Presidente, o Parlamento não está adstrito apenas a elaboração das leis, mas a sua utilização é fonte necessária para finalizar o programa de Governo e viabilizar o projeto governamental.

É por isso que o Governo, diante das duas casas legislativas, deve exercer o poder de agenda, outrora outorgado ao Presidente da República, a fim de participar ativamente das fases de discussão do processo legislativo e de liderar a maioria legislativa para aprovar os projetos de lei compatíveis com o programa do Governo.

Ora, se é o Governo quem sai à frente na proposição das leis necessárias à condução da política da nação, denota-se que o Legislativo, em sua maioria apoiador do

---

[350] TAVARES, José Antonio Giusti. *Semipresidencialismo no Brasil*: por que não? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 40.

Governo, age para concretizar a aprovação destas leis, pois, se aquele for apoiado por esta maioria, é ele que possui o bastão de condução da política legislativa.

É esta razão pela qual a separação de poderes no semipresidencialismo é mais atenuada haja vista que se trata muito mais de cooperação do Legislativo com o Executivo do que de propriamente separação[351].

Nesse ponto, a separação funcional contribui como uma forma de distribuir habilidades em que uma autoridade ou grupo de autoridades exerce função jurídica sem outorgar unicamente a uma delas a tomada de decisão para o exercício da função do outro.

Nessa ótica prática do exercício da função legiferante, é certo afirmar que o Governo possui o monopólio da iniciativa dos projetos de lei de interesse de suas funções e, em caso de oposição do Senado, é a Câmara dos Deputados que dará a palavra final. E como a Câmara dos Deputados, no semipresidencialismo, funciona alinhada ao Governo, afirma-se, portanto, que a função legislativa tem este caráter mais cooperativo do que de separação.

O problema que poderia resultar é garantir a participação da minoria, ou seja, da oposição.

Diversamente do cenário atual do presidencialismo brasileiro em que a oposição objetiva, muitas das vezes, obstaculizar o projeto de Governo já que não é construtiva, no semipresidencialismo a oposição ganha um destaque especial, pois, nessa conjectura de cooperação, exerce um papel importante para apresentar emendas e debates acerca das propostas de leis com reforço aos instrumentos de avaliação e contestação às ações do Executivo.

Como destaca Vidal-Naquet[352], no espírito do comitê de Balladur, assim como no espírito do constituinte, foram reconhecidos direitos em benefício da oposição, bem como deveres os quais contribuíram para o surgimento de uma oposição leal e cooperativa. Cooperativa no sentido de que não deve mais essa oposição se limitar às críticas sistemática e estéril, mas adotar uma atitude positiva, desistindo de obstruir a pauta e participar ativamente da função legislativa por meio do debates e emendas construtivas.

É nesse sentido, inclusive, que a autora afirma que o papel da oposição não deve ser o negativo, mas construtivo, ou seja, em uma estrutura institucionalizada, com regras pré-

---

[351] TROPER, Michel. La Ve République et la séparation des pouvoirs. *Droits*, v. 43, n. 1, p. 33-44, 2006.
[352] VIDAL-NAQUET, Ariane. Le renouveau de l'opposition. *Pouvoirs*, n. 146, p. 139, sept. 2013. Disponível em: <https://revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs146_p133-147_renouveau_opposition.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020.

estabelecidas, capaz de trazer à tona o contraditório, questionar racionalmente a maioria a ponto de forçá-la a justificar a si mesma e, finalmente, exercer melhor seu poder[353].

Daí a ideia de que a renovação da oposição passa pela renovação da maioria e, mais ainda, do Parlamento.

Dessa forma a oposição tem o seu lugar no Parlamento fazendo presente as minorias partidárias por meio da representação dos seus eleitores, apresentando emendas legislativas, controlando os projetos do Governo e mantendo aberto ao diálogo institucional capaz de aperfeiçoar o processo legislativo e a manifestação democrática[354].

Veja-se que a Constituição Francesa outorga um protagonismo ao Governo, uma vez que o Parlamento realmente não elabora a lei, apenas vota o projeto que, em princípio, é gerado no Executivo. Mesmo na fase de discussão e de votação, o Legislativo não fica livre da influência do Governo, pois o processo é liderado pelos Ministros. Isso não é uma disfunção a ser corrigida, é uma característica do semipresidencialismo.

Mantida, destarte, à referência francesa quanto à iniciativa legislativa, a sistemática não seria diferente no Brasil, posto que debatido o projeto de lei no seio do Conselho de Ministros, seja por proposição do chefe de Estado, de Governo ou de qualquer outro Ministro, obtida a sua aprovação – ato condição – seria apresentada pelo Primeiro Ministro junto à Câmara dos Deputados para início de sua discussão e votação tendo, como casa revisora, o Senado Federal.

Nesse sentido, a propósito, o art. 39 da Constituição da V República Francesa dispõe que a iniciativa legislativa pertence simultaneamente ao Primeiro Ministro e aos membros do Parlamento e os projetos de lei devem ser deliberados pelo Conselho de Ministros após pareceres do Conselho de Estado, e apresentados à mesa de uma das duas Assembleias.

O exercício do poder regulamentar, diversamente como previsto no art. 38 da Constituição francesa, não dependeria de autorização prévia do Legislativo desde que não ultrapassasse os limites da lei, podendo ser sustado pelo Congresso Nacional, em sessão bicameral.

---

[353] VIDAL-NAQUET, Ariane. Le renouveau de l'opposition, cit., p. 133-147.

[354] BERGOUGNOUS, Georges. Les binômes majorité-opposition. *Pouvoirs*, v. 146, n. 3, p. 43-55, 2013. Disponível em: <https://revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs146_p43-55_binomes_maj_opp.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020.

Sendo assim, conclui-se que a função legislativa é, portanto, exercida em típica atividade de cooperação pelo Executivo do qual se destaca a participação ativa do Chefe de Governo na condução desse processo[355].

6.3.1 Competências da Câmara dos Deputados

No contexto de sua atividade, a Câmara dos Deputados assume dois papeis de destaque: (a) poder de direção; e (b) poder de controle.

No exercício dos poderes de direção e orientação, compete à Câmara dos Deputados praticar: (i) atos normativos da função política mediante a publicação de resoluções para disciplinar o seu regimento interno.

Em conjunto com o Senado Federal compete fixar subsídio para os Deputados Federais e Senadores, além de fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, incluído o Primeiro e vice Primeiro Ministro; (ii) atos políticos confirmativos de suas deliberações normativas como, em sessão conjunta com o Senado Federal e unicameral, decidir sobre a derrubada do veto presidencial; e (iii) atos de iniciativa normativa correspondente à proposições de projetos de lei e resoluções de delegação de matéria legislativa ao Executivo para deliberação.

No exercício dos poderes de controle e fiscalização, compete à Câmara dos Deputados em sessão conjunta e unicameral com o Senado Federal, resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou

---

[355] Uma das preocupações trazidas pelo relatório Bartolone da comissão organizada pelo Presidente da Assembleia Nacional Francesa é a necessidade de se instituir um estatuto da oposição e das minorias justamente para reequilibrar a relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Com efeito, aponta o relatório que, desde 1958, o constituinte alargou o âmbito de aplicação da lei para incluir a igualdade entre mulheres e homens justamente para assegurar a igualdade de acesso às responsabilidades profissionais e a garantia da expressão pluralista de opiniões na sociedade por meio dos mais variados grupos políticos para a vida democrática da Nação, além de fomentar a liberdade, o pluralismo e a independência dos meios de comunicação social. Mais informações disponíveis em: <http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/institutions/Rapport_groupe_travail_avenir_institutions_T1.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020. No Brasil, essa preocupação já faz parte dos trabalhos da justiça eleitoral com a criação, por parte do TSE, do grupo de trabalho disciplinado na Portaria n. 115, de 13 de fevereiro de 2019, em que se estabeleceu a incumbência de realizar estudos para identificar os conflitos na norma vigente decorrentes das reformas eleitorais e propor a respectiva sistematização. Objetivando sistematizar as normas eleitorais, o subgrupo 7 ficou responsável pelo debate da participação política das mulheres, dos jovens, da comunidade negra e da população indígena, além das pessoas com deficiência e dos direitos políticos de presos provisórios na participação eleitoral passiva. Dentre as teses defendidas, destacaram-se a ampliação das normas legais para que a mulher seja candidata nas eleições, garantindo mais tempo de propaganda e investimento de recursos nas respectivas campanhas, bem como a inclusão da população negra que hoje representa 54,6% da população brasileira quando apenas 24,4% estão presentes como representantes na Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2019/portaria-no-115-de-13-de-fevereiro-de-2019>. Acesso em: 15 abr. 2020.

compromissos gravosos ao patrimônio nacional, aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas, sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes, apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão, aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares e aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

Dentro dos seus poderes eletivos, tem o poder para, em conjunto com o Senado Federal, em sessão unicameral, escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União, órgão que será responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Essa faculdade para escolher livremente os titulares de órgãos constitucionais, como é o caso do Tribunal de Contas, implica reconhecer a importância política da Câmara, entre diversas opções, para o desempenho de cargos públicos que compõem órgãos públicos independentes de supervisão e controle da Administração.

No tocante aos poderes de sanção política, compete autorizar, por dois terços, a instauração de processo de impedimento do Presidente da República e vice-Presidente da República e a demitir o Governo por meio da publicação de moção de censura.

Este poder representa a prerrogativa, exclusiva, da Câmara dos Deputados de interromper esse ciclo político com a destituição do Governo, seja por meio da moção de censura, seja por meio da não aprovação do programa de Governo ou da rejeição da moção de confiança solicitada pelo Primeiro Ministro.

Ao Presidente da Câmara dos Deputados, aos líderes da maioria e da minoria, além de dois cidadãos eleitos para mandato de três anos, vedada a recondução, também é assegurado o assento no Conselho da República para que se manifeste sobre os assuntos constitucionais na Carta especificados, embora das suas conclusões não haja o caráter vinculativo, lhe é assegurado o direito de voz.

Já no Conselho de Defesa Nacional integrará, na sua composição, apenas o Presidente da Câmara dos Deputados.

No campo fiscalizatório, compete, a esta casa legislativa, a requerimento de um terço de seus membros, ou de qualquer um deles, individualmente, mediante deliberação

do plenário, instituir comissão parlamentar de inquérito para apuração de fato determinado e por prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.

Por outro lado, além de ser assegurada essa representatividade, deve, também, ser reconhecida a iniciativa, como existente na atual Constituição brasileira, para deflagrar a formação de comissão parlamentar de inquérito, com amplo acesso a documentos[356], inclusive gravados de alto grau de sigilo, com objetivo de investigar fatos determinados, com prazo certo, que comprometam o regular funcionamento da República.

A propósito, tal poder reforça o exercício da função fiscalizatória do Legislativo, em especial, da Câmara dos Deputados perante o Executivo de modo que, por meio dela, é possível inclusive aprovar a destituição do próprio Governo ou, então, deflagrar o impedimento do próprio Presidente da República.

Com relação à composição das comissões deve se observar o critério da proporcionalidade das bancadas partidárias a fim de que a oposição, por sua vez, não detenha facilidade para impedir as ações governamentais de políticas públicas.

Poderá, ainda, convocar o Primeiro Ministro e os Ministros de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, ou conceder-lhe audiência para expor assunto de relevância de seu Ministério ou ao programa de Governo.

No que diz respeito aos poderes de autorização, importa mencionar à necessidade de consentimento para o Presidente, o Vice-Presidente da República, o Primeiro Ministro e o Vice Primeiro Ministro se ausentarem do País, quando a ausência superior o período de quinze dias; autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam provisoriamente; autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais e, por fim, autorizar referendo e convocar plebiscito.

Na questão financeira, compete-lhe julgar anualmente as contas prestadas pelo Governo e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de Governo, fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta e proceder à tomada de contas do Governo, quando

---

[356] Na França, as comissões de inquérito, de acordo com o art. 6, da Portaria 58-1100, de 17 de novembro de 1958, têm o direito de receber quaisquer documentos de serviço, com exceção daqueles de natureza secreta relacionados à defesa nacional, assuntos externos, segurança interna ou externa do Estado, e sujeitos ao cumprimento do princípio de separação do poder judicial e de outros poderes. Dessa forma, uma comissão de inquérito não pode ser criada sobre fatos que deram origem a processos judiciais e enquanto esses processos estiverem em andamento, bem como não tem acesso a documentos sigilosos. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000705067&categorieLien=cid>. Acesso em: 20 abr. 2020.

não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa.

Com relação à competência legislativa, ressalta-se, assim como em Portugal e na França, o Legislativo não detém o protagonismo no processo legislativo, traço este característico do sistema semipresidencialista, haja vista que a elaboração da lei é concebida como um ato de Governo.

Como o Governo, em regra, detém a maioria no Parlamento é ele que conduz o processo legislativo cabendo àquele votar os processos elaborados pelo Executivo.

Dessa forma, o Parlamento não detém e não deve deter esse protagonismo pois a modificação do funcionamento deste processo legislativo poderia provocar um desequilíbrio institucional a ponto de outorgar um inevitável poder para a oposição obstar as ações governamentais o que, segundo Pimentel, geraria um efeito antidemocrático impedindo que a vontade da maioria parlamentar se sobressaísse a ponto de provocar a inefetividade do Governo e sua dormência[357].

É por essa razão que Portelli sustenta, portanto, que o papel do Parlamento não é liderar esse processo que cabe ao Governo, mas, diversamente, por meio de sua oposição, aprimorar o conteúdo dos projetos de lei e votar a respeito[358].

Ocorre, entretanto, que a Câmara dos Deputados, nesse cenário, deve ter reforçado o seu papel de controle das ações governamentais e de avaliação das políticas públicas.

Neste ponto, é importante destacar à necessidade da existência de um estatuto que consagre os direitos da oposição parlamentar, como ocorre no direito inglês, por meio do *shadow cabinet*[359].

Nesse sentido, inclusive, em virtude da posse dos cargos, o Governo tem uma vantagem natural. Não só tem a capacidade de efetuar mudanças e promulgar suas políticas (dentro dos domínios da constitucionalidade e de outros fatores limitantes), detêm, também, os benefícios secundários do poder.

Entre eles estão o acesso ao serviço público para aconselhamento, pesquisa e análise; um lugar mais elevado na consciência pública e uma capacidade superior de

---

[357] PIMENTEL, Carlos-Miguel. L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir. *Pouvoirs,* n. 106, p. 45-62, janv. 2004, p. 48.

[358] POTELLI, Hugues. Le temps parlamentaire. *Pouvoirs,* v. 3, n. 146, p. 71-82, 2013.

[359] *Shadow cabinet* é um grupo de líderes dos partidos da oposição que se reúnem regularmente como uma comissão para assistir o líder desta oposição. Sem Poder Executivo ou palavra final na tomada de decisões, cruzam e examinam as políticas adotadas pelos respectivos ministérios do Governo. Seu maior papel reside em conscientizar a oposição sobre as implicações das políticas adotadas pelo governo e ajudá-los a se posicionar. PUNNETT, R. M. The labour shadow cabinet, 1955-64. *Parliamentary Affairs*, v. XVIII, ano 1, p. 61–70, Aug. 1964.

estabelecimento de agenda, como resultado de seu maior acesso aos meios de comunicação.

Estas ferramentas permitem ao Governo ter uma considerável vantagem sobre qualquer oposição. Em contraste, e além de suas outras limitações, uma oposição é frequentemente subfinanciada, por isso é menos capaz de se apresentar em termos de igualdade com o Governo.

Uma forma de compensar este contraste desfavorável é que uma oposição se organize de forma a se apresentar como um Governo paralelo.

Nessa linha, Punnett define que o *shadow cabine*t tem três papéis principais que podem ser vistos por meio de seu desenvolvimento desde meados do século XIX. O primeiro é organizar as táticas parlamentares da oposição; o segundo é facilitar a posição da oposição como Governo alternativo; e o terceiro papel é proporcionar experiência e treinamento para potenciais futuros Ministros.

Todos esses três papéis podem ser vistos como razões para a evolução do *shadow cabinet* desde o seu início informal na Grã-Bretanha até a versão moderna australiana.

Além disso, Punnett observa que a oposição, além de ter o dever de liderar o embate, tem, também, o dever de aparecer como Governo alternativo, demonstrando que é suficientemente responsável para fazer um trabalho melhor do que o atual Ministério[360].

6.3.2 Reequilíbrio das relações entre o Executivo e o Legislativo

A experiência francesa demonstrou que a terceira República foi a primeira República verdadeiramente parlamentar.

Os percussores do ideal republicano francês descreveram a Constituição de 1875 com um legislativo independente bipartido pela Câmara dos Representantes denominada de *Chambre des députés* e um Senado chamado de *Sénat*. Somado ao Legislativo, normatizaram o executivo na figura do Presidente denominado de *Président de la republique* que, a propósito, reunia as funções do Executivo.

No âmbito doméstico, o principal fator de destaque da nova República se concentrou na ideia separatista entre a Igreja e o Estado, minimizando, assim, a influência da Igreja na vida política do Estado.

---

[360] PUNNETT, R. M. *Front-bench opposition*: the role of the leader of the opposition, the shadow cabinet and shadow government in British politics. London: Heinemann, 1973, p. 77.

A estabilidade do país conduziu para um novel e pujante período de desenvolvimento econômico e prosperidade não somente na área econômica, mas igualmente nas áreas culturais e sociais ficando conhecida como *La Belle Époque*[361].

Embora tenha se verificado neste período um progresso relevante nas políticas vanguardistas, os conservadores controlaram a vida política durante o começo do século XX, até os socialistas tomarem o poder nas eleições do período entre guerras[362].

Os partidos de destaque eram os Republicanos Moderados, de centro, a Aliança Republicana Democrática, de centro-direita e os Radicais-socialistas, de esquerda[363].

A quarta República francesa foi uma administração tipicamente republicana que permaneceu em vigência de 1946 a 1958 e contribuiu para o ressurgimento dos ideais da Terceira República.

Em que pese tenha enfrentado iguais obstáculos da República anterior como corrupção, autoritarismo e colonialismo, trouxe prosperidade econômica para a França pós-Segunda Guerra Mundial como a reconstrução da sua infraestrutura e consolidação das instituições francesas.

A quinta República francesa, em vigor atualmente, representou a vontade dos constituintes de redigirem um texto constitucional orientado em várias linhas e, em particular, a de restaurar a autoridade do Estado e fortalecer os seus órgãos executivos, respeitando os direitos do Parlamento.

Do seu fundador o general De Gaulle, o texto constitucional observou as relações entre as diferentes instituições e, em particular, entre os órgãos que compõem o Poder Executivo e os que compõem o Poder Legislativo qualificando as relações a ponto de colocar cada uma delas na escala hierárquica do poder.

Nessa vertente, sob a quinta República, porém, nunca se entendeu que tal equilíbrio tivesse de existir, muito menos que o legislativo pudesse superar o executivo.

Pelo contrário, o Executivo sempre dominou. Esta dominação encontrou sua origem no texto da Constituição, pelo menos, se não em sua letra, em seu espírito e na prática do poder que foi estabelecida no início da era.

---

[361] JULLIAN, Philippe. *La Belle Époque*. New York: The Metropolitan Museum of Art, 1982. Disponível em: <https://libmma.contentdm.oclc.org/digital/collection/p15324coll10/id/83767>. Acesso em: 23 abr. 2020.

[362] HAYWARD, J. E. S. The official social philosophy of the French Third Republic: Léon Bourgeois and solidarism. *International Review of Social History*, v. 6, n. 1, p. 19-48, 1961.

[363] STONE, Judith F. The radicals and the interventionist state: attitudes, ambiguities and transformations, 1880-1910. *French History*, v. 2, n. 2, p. 173-186, June 1988.

Esta dominação foi posteriormente sujeita a convulsões com o objetivo de restabelecer um maior equilíbrio por meio do procedimento de moção de censura, até os mais recentes desenvolvimentos constitucionais ou os mecanismos tradicionais do regime parlamentar, como o compromisso de responsabilidade.

Desde o seu início, a quinta República se estabeleceu como um regime que atestava a desejada desigualdade entre os órgãos legislativo e executivo. Isto se deu principalmente à história, pois no período da terceira República houve o afundamento no regime de Vichy[364] e a quarta desacreditou-se definitivamente na questão argelina, a primeira pelo seu parlamentarismo, a segunda por se transformar em regime de Assembleia.

Do ponto de vista ideológico, era necessário romper com este tipo de sistema e empregar uma nova filosofia que o General de Gaulle, já em 16 de junho de 1946 em *Bayeux*, traçou em seu ainda famoso discurso sobre instituições.

As soluções recomendadas seriam adiadas por doze anos, mas, finalmente, viriam a ser implementadas em 1958.

A vontade constituinte era cristalina em fortalecer os órgãos do executivo e dar ao Presidente da República um novo papel como guardião e garante do Estado.

Dessa forma, os constituintes − essencialmente Charles de Gaulle e Michel Debré, responsável pela elaboração do projeto − elaboraram um sistema institucional no qual a autoridade do Estado fosse preservada internamente e sua independência mantida externamente.

Por outro lado, temiam que o Poder Legislativo recaísse necessariamente sobre o Poder Executivo e que nenhum equilíbrio fosse concebível desta forma. Era tão importante preservar o Estado de grupos opositores, como antes, quanto protegê-lo da pressão do exterior. Isto implicava um estado forte por meio da ação dos órgãos executivos, papel que o legislativo não teria sido capaz de desempenhar[365].

Na esteira das duas Repúblicas anteriores, os eleitores também quiseram aliviar o Poder Executivo da diminuição do status que lhe havia sido concedido na época. Esse fortalecimento dos órgãos executivos garantiria assim a estabilidade do Governo que vinha faltando nas duas Repúblicas anteriores. A melhor demonstração dessa súbita

---

[364] França de Vichy é o nome comum do Estado francês liderado pelo Marechal Philippe Pétain durante a Segunda Guerra Mundial e representou a zona livre, desocupada na parte sul da França metropolitana e o império colonial francês. Disponível em: <https://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/gouvernement_de_Vichy/148768>. Acesso em: 23 abr. 2020.

[365] SÄGESSER, Caroline. Législatif, exécutif et judiciaire. Les relations entre les trois pouvoirs. *Dossiers du CRISP*, v. 87, n. 2, p. 9-71, 2016.

superioridade conferida aos órgãos executivos pode ser explicada pela condição dada ao Presidente da República.

Em nome de uma nova concepção de separação de poderes, o Presidente se vê, dentro do Poder Executivo, como o titular inicial deste último, assim como o Parlamento o faz para o Poder Legislativo.

Este mesmo Chefe de Estado, colocado acima das partes, como novo homem forte do regime, tem importantes poderes próprios que lhe permitiam dialogar diretamente com o povo, seja por meio de referendo ou seja pela dissolução da Assembleia Nacional.

Se o referendo foi realmente uma novidade, a dissolução pronunciada pelo Chefe de Estado, a responsabilização do Governo perante a Assembleia Nacional, bem como a irresponsabilidade política do Presidente da República restaurou, de fato, as características de um regime parlamentar.

E esse regime em que outorga ao Presidente da República o papel militar e diplomático do Chefe de Estado, o uso de referendos, o fato de ser possível iniciar uma revisão da Constituição, as nomeações muito importantes que podem ser feitas por ele acabam por fazer o Poder Executivo, em geral, e dentro desse poder, o Presidente da República, órgão dominante das instituições.

Nesse sentido, é mais difícil o equilíbrio executivo-legislativo ser visto no regime da quinta República Francesa, posto que o procedimento relativo à adoção da lei, as disposições que limitam sua adoção (as portarias do artigo 38, do artigo 40, do artigo 41: impugnação de inadmissibilidade, do artigo 44-3: voto bloqueado, do artigo 47: orçamento aprovado sem votação parlamentar além de setenta dias de exame, e o artigo 49-3) contribuíram e, muito, para reduzir o âmbito de atuação da lei e implicar nova submissão do Poder Legislativo ao Poder Executivo.

A introdução do controle limitado da constitucionalidade das leis por um novo órgão, o Conselho Constitucional, e o respeito da França às regras do direito internacional público constituíram mais um revés ao Legislativo.

São por estas razões que o espírito da quinta República, para os autores Laurent Wauquiez e Maria Rosaria, são favoráveis ao desequilíbrio institucional em favor do Poder Executivo e em detrimento do Poder Legislativo[366].

Na visão do autor constitucionalista Didier Maus:

---

[366] DONNARUMMA, Maria Rosaria. Le régime semi-présidentiel. Une anomalie française. *Revue française de droit constitutionnel*, v. 93, n. 1, p. 37-66, 2013.

> A Quinta República se apoia em dois pilares: um Presidente eleito por sufrágio universal direto e uma maioria estável, disciplinada e consistente na Assembleia Nacional. Mas, na prática, uma grande parte dos poderes do Presidente existe apenas graças à maioria que o apoia. No caso de coabitação, o Governo retira todo o seu poder e sozinho determina a política da nação[367].

Essa situação narrada por Didier Maus de coabitação ocorreu somente em três ocasiões: a primeira de 1986 a 1988, quando o socialista François Mitterrand nomeou Jacques Chirac (Presidente da RPR) à frente do Governo, após a vitória da direita nas eleições legislativas. A segunda de 1993 a 1995, quando François Mitterrand nomeou Edouard Balladur (RPR); e a terceira de 1995 e 2002, quando Jacques Chirac perdeu a maioria pedindo eleições legislativas parciais, oportunidade em que teve de confiar ao socialista Lionel Jospin.

Este desequilíbrio inicial, que era peculiar à quinta República, continuou a crescer e a prática institucional só serviu para reforçá-lo.

Nem a revisão constitucional de 1962 que passou a permitir a eleição do Presidente da República por sufrágio universal direto reduziu o permanente desequilíbrio institucional. Portanto, pelo conjunto de poderes outorgados ao Presidente era possível aferir para qual lado o pêndulo da balança se voltava.

Atualmente, sob seu poder político, compete ao Presidente nomear o Primeiro Ministro e, sob sua proposta, os Ministros de Estado. Compete, igualmente, presidir o Conselho de Ministros (art. 9), solicitar uma nova deliberação da lei que não pode ser recusada (art. 10), se dirigir às Assembleias (art. 10) e à reunião do Parlamento no Congresso (art. 18) e, também, abrir e encerrar as sessões extraordinárias (art. 30).

Em relação aos seus poderes executivos, estes não são menos, pois promulga leis no prazo de quinze dias após sua transmissão ao Governo, assina portarias e decretos deliberados em Conselho de Ministros e faz nomeações para cargos civis e militares (art. 13).

No contexto dos poderes diplomáticos e militares, negocia e ratifica tratados e acordos internacionais (art. 52 e 53), credencia embaixadores (art. 14) e é chefe das forças armadas, além de presidir os conselhos e comissões superiores de defesa nacional (art. 15).

Finalmente, em matéria constitucional e judicial, deve assegurar que a Constituição seja respeitada (art. 5), tenha a iniciativa, concomitantemente com os membros do

---

[367] MAUS, Didier. *Études sur la Constitution de la Ve République*: la mise en place, la pratique. Paris: STH, 1990.

Parlamento, da sua destituição e possa intervir no processo de revisão para convocar o Parlamento no Congresso (art. 89), além do dever de indultar (art. 17)[368].

Como se destaca, a identificação das próprias competências do Chefe de Estado, bem como dos poderes compartilhados do Chefe de Estado, faz uma gama quase infindada de atribuições que pendulam para que o Executivo desequilibre essa relação.

Além disso, o uso frequente e regular do referendo e sua aplicação em 1961 pelo General de Gaulle, ampliou os poderes tanto do Primeiro Ministro quanto do Governo como um todo e deram continuidade a esse movimento ascendente de desequilíbrio dessa relação.

Esses fatores foram decisivos para iniciar a redução do protagonismo do legislativo e o recuo em benefício do Poder Executivo.

A revisão constitucional de 23 de julho de 2008 não obteve êxito em reequilibrar as instituições e valorizar o Parlamento, mas contribuiu para o reforço das prerrogativas do executivo em detrimento dos órgãos legislativos.

Diante do desequilíbrio institucional, o Poder Legislativo às vezes tem tentado, se não reverter o movimento, pelo menos reequilibrar essa relação de poder.

Nesse sentido, a votação de uma moção de censura pela Assembleia Nacional contra o Governo, em 5 de outubro de 1962, ilustra a situação[369].

A propósito, a votação de uma moção de censura é um dos procedimentos pelos quais o sistema semipresidencialista é perfeitamente exercido e permite ao Parlamento responsabilizar o Governo, rejeitando-o.

Para constar, a moção de censura, instrumento tipificado no art. 49.2 da Constituição, permanece, no entanto, favorável ao executivo sob um sistema racionalizado.

Deve ser assinado por pelo menos um décimo dos membros da Assembleia em relação ao número de assentos efetivamente preenchidos.

Outra forma de reequilibrar essa relação decorre de dois procedimentos previstos na Constituição Francesa.

[368368] FRANCE. Conseil Constitutionnel. Constitution (1958), cit.

[369] Sob a Quinta República, a moção de censura foi adotada apenas uma vez em 1962**,** após o desacordo da maioria parlamentar com a reforma que introduz a eleição do Presidente da República por sufrágio universal direto. Em retaliação, o Presidente de Gaulle dissolveu a Assembleia Nacional. O povo, que aprovou por referendo a eleição por sufrágio universal direto do Chefe de Estado, em seguida negou a maioria parlamentar durante as eleições legislativas que se seguiram à dissolução; assim, verificou-se que o equilíbrio das instituições mudou profundamente a favor do Presidente da República. ARKWRIGHT, Edward; BARON, Frank,; DELAMARRE, Manuel; LAZERGES, Romaric. *Découverte de la vie publique*: les institutions de la France. 4. éd. Paris: La Documentation française, 2013, p. 34-36.

O primeiro deles é o compromisso de responsabilidade do Governo com a prestação de contas, enquanto o segundo decorre do controle e avaliação das políticas públicas pelo Parlamento.

Com relação ao compromisso de responsabilidade que impõe o dever de o Governo prestar contas perante a Assembleia Nacional, seja no programa do Governo, seja numa declaração de política geral, embora o acordo do Presidente nunca seja necessário – com menor intensidade em períodos de coabitação – para iniciar o procedimento é necessário um número maior de votos a favor da instauração do que contra sendo computado no quórum até as abstenções. Entretanto, uma vez instaurada, dar-se início ao equilíbrio institucional.

Essa experiência francesa embora tenha sido reconhecida e exercida por mais de trinta vezes desde 1958, em certas ocasiões, esse compromisso de responsabilidade foi substituído pela possibilidade de as comunicações darem lugar a um debate organizado, mas não seguido de votação, como previsto no artigo 132 do Regimento da Assembleia Nacional[370].

Ainda sob esse compromisso, o Primeiro Ministro pode, após deliberação do Conselho de Ministros, comprometer a responsabilidade do Governo perante a Assembleia Nacional sobre o voto de um projeto de lei de finanças ou financiamento da previdência social.

Diante dessa situação, o projeto é considerado como aprovado, salvo se uma censura, apresentada nas vinte e quatro horas seguintes, for deliberada e aprovada pela maioria dos seus membros.

Nesse caso, o Primeiro Ministro pode, além disso, recorrer a este procedimento para outro projeto ou para uma proposta de lei.

Veja-se que, nessa situação, descrita no art. 49.3, da Constituição francesa o destino do Governo está associado à adoção de um determinado texto legal.

A revisão constitucional de 23 de julho de 2008 limitou o uso deste artigo tão criticado aos Projetos de Lei de Financiamento da Fazenda e da Previdência Social ou outro projeto de lei ou proposta por sessão.

Nesses três casos decorrem uma das seguintes consequências: (i) a não apresentação de uma moção de censura; (ii) a construção do acordo depois de uma

---

[370] Informações disponíveis em: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2020.

rejeição; e (iii) a construção do acordo depois da aprovação. Enquanto o primeiro caso parece lógico ao reequilíbrio, o segundo é mais duvidoso por ser tão favorável ao Governo.

Com efeito, é preciso votar explicitamente contra o Governo para que a moção de censura seja aprovada, sob pena de o Governo ser beneficiado duplamente, que vê seu texto adotado e pode, além disso, se manter.

Essa forma não deixa de ser uma oportunidade para o Governo pressionar os parlamentares em troca de liberação de emendas.

É por isso que Foucault afirmava que esse comportamento constituía uma negativa aos princípios da democracia representativa, pois, desde 2008, o Parlamento Francês vem tentando reequilibrar essa relação ao conter o Governo e amarrar seu destino à adoção de um texto[371].

Sobre o controle e avaliação das políticas públicas, o Parlamento deve participar desse movimento para valorizar e revalorizá-lo em relação ao Poder Executivo.

A rigor, a última revisão constitucional de 23 de julho de 2008 fez um esforço hercúleo nesse sentido ao definir o artigo 47-2 que outorgou ao Tribunal de Contas a competência necessária para auxiliar o legislativo no controle da ação governamental por meio da avaliação das políticas públicas.

É nesse sentido, inclusive, que foi criada a comissão de inquérito, previstas no artigo 51-2, e que reforça o pluralismo de sua composição para que seus integrantes sejam nomeados com base na proporcionalidade dos grupos e seja atribuída automaticamente as funções de Presidente ou relator a um membro de um grupo de oposição ou minoritário. E, finalmente, tem o comitê de avaliação e monitoramento que completa o sistema.

Mas esse sistema sofre severa críticas no semipresidencialismo francês, em especial por Georges Vedel[372], no sentido de que a reforma não foi capaz de reparar tal situação a ponto de que não existe, de fato, equilíbrio original entre os poderes executivo e legislativo sob a quinta República.

Este desequilíbrio constantemente foi reforçado sempre em benefício do executivo em detrimento do legislativo. Nenhuma reforma a desgastou seriamente, nem foi capaz de melhorar a situação até os últimos desenvolvimentos institucionais[373].

---

[371] FOUCAULT, Martial. La Constitution de la Ve République va dans le sens du Président. *Titre VII*, n. 1, p. 3-4, sept. 2018.

[372] VEDEL, Georges. Rapport général sur le problème des rapports du Législatif et de l'Exécutif présenté au Congrès de l'Association internationale de science politique. *Revue française de science politique*, 8e année, n. 4, p. 757-781, 1958.

[373] ROUSSEAU, Dominique. *La Ve République se meurt, vive la démocratie*. Paris: Odile Jacob, 2007, p. 176.

O confronto entre um Executivo forte, especialmente o Presidente, e deputados, muitas vezes novatos e de primeiro mandato cujo único papel acaba por ser endossar as decisões do Governo, é susceptível de reforçar a predominância do Poder Executivo.

Essa fragilidade da relação institucional entre o Executivo e o Legislativo não é diferente para o Brasil.

A rigor, essa relação desarmoniosa proporciona a judicialização da política na medida em que transfere ao Judiciário a solução de demandas que deveriam ser resolvidas na seara política. Isso acaba por contribuir para o enfraquecimento, ainda mais, do Poder Legislativo que se esvazia na medida em que questões que deveriam ser solucionadas no seu seio são transferidas para fóruns diversos.

Isso representa a ausência de mecanismos adequados de controle político das ações do Executivo no Congresso, além de estimular relações informais não republicanas.

A equalização desse desequilíbrio, com base na experiência do semipresidencialismo francês, vem da necessidade de o chefe de Estado ter maior flexibilidade para liderar a política nacional, com o apoio maioritário da Câmara dos Deputados, ao mesmo momento em que se mantém a preservação de sua imagem, outorgando ao Governo a missão de executar o programa e de se relacionar politicamente com o Parlamento.

Por outro lado, entretanto, quando esse apoio se mostra distante, nos casos de coabitação, por exemplo, o que se espera do Presidente é exatamente a limitação aos atos de Governo e a arbitragem institucional parlamentarizando o sistema a ponto de o Legislativo e o próprio Governo retomar a proeminência e o destaque sobre as ações do Presidente.

Essa mobilidade do sistema, ora parlamentarizado, ora presidencializado[374], contribui para evitar e prevenir as crises institucionais que podem decorrer da própria natureza do sistema político onde o debate acerca das políticas internas, em um país com diversidades e desigualdades históricas, é bastante acentuado.

Nesse sentido, inclusive, Tavares acentua:

> Além disso, caso o embate entre o Legislativo e o Executivo se acirre, haverá sempre o recurso excepcional à destituição do Governo ou à dissolução da Câmara como soluções que não envolvam a catarse do *impeachment*. A

[374] Na visão de Marcelo Leonardo Tavares, a eleição direta pelo sufrágio universal dos deputados pelo critério preponderantemente majoritário e a possibilidade de o Presidente dissolver a Câmara tendencionam a presidencialização do sistema fundado na concordância entre as maiorias da casa e a que garante a sustentabilidade do Presidente, com destaque ao chefe de Estado sobre o Governo. TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo no Brasil: por que não?, cit., p. 76-77.

> mecânica do semipresidencialismo tem todas as condições para atenuar a rigidez da separação de poderes, fazendo com que os órgãos atuem de forma mais colaborativa a partir da Constituição, e não mediante procedimentos informais que acabam se degenerando para a prática de atos pouco republicanos. O semipresidencialismo respeita a tradição brasileira de eleição direta para a presidência (que continua com poderes importantes na República), ao mesmo tempo em que evita a concentração excessiva de poder nas mãos do chefe-de-estado[375].

Essas modificações favorecem a não judicialização de questões de natureza eminentemente política devolvendo a esta arena a discussão e resolução destas arestas. Com isso o próprio Supremo Tribunal Federal evita adentrar em um conteúdo de natureza política, desviando, assim, de questionamentos públicos acerca de decisões meritórias de cunho político ou não.

Na mesma esteira, Borges afirma que na maioria dos países da América Latina em que as Constituições promoveram reformas substantivas no sistema de Governo atenuaram o presidencialismo com objetivo de conter a superlatividade.

A rigor, embora se mantivesse a estrutura presidencialista, foram criados arranjos institucionais de intervenção e controle pelo Legislativo sobre a formação do Ministério ou, em alguns países, Gabinetes.

O principal mecanismo de flexibilização do hiperpresidencialismo foi o instrumento de moção de censura, ainda que individual, na medida em que viabiliza, tanto pela via direta como pela recomendação, a troca de um ou mais Ministros de Estado.

Dessa forma, faz-se uso desse instrumento jurídico com o objetivo de restabelecer o equilíbrio e a estabilidade das relações entre Executivo e Legislativo com a modificação de elementos estruturantes do próprio presidencialismo[376].

Essa tentativa de redução do hiperpresidencialismo com a adoção de mecanismos de atenuação é uma realidade já vivenciada em países como Argentina, Chile, Uruguai e Peru, já exponenciados no item 2.2.

Ainda em prova não há estudos de sucesso, entretanto, é bom destacar que nestes sistemas não há o problema do multipartidarismo, quase que ilimitado, como, de fato, se verifica no Brasil. Há, outrossim, aspectos culturais diversos que influenciam para o sucesso ou fracasso das propostas que serão observadas ao longo dos anos.

É certo, porém, que, para o Brasil, não há espaços tão somente de atenuação desse presidencialismo sem que haja uma profunda reforma do sistema, pois em nenhum destes

---

[375] TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo no Brasil: por que não?, cit., p. 77.

[376] BORGES, Ademar. Presidencialismo atenuado: uma possível saída para crises de governabilidade no Brasil. *Jota,* 04 out. 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/constituicao-e-sociedade-presidencialismo-atenuado-04102016>. Acesso em: 05 maio 2020.

países houve, em tão pouco tempo, ruptura do sufrágio universal e direto em decorrência de processos de impedimento como se desenvolveu aqui.

A rigor a rigidez do presidencialismo brasileiro impede o controle parlamentar dos atos de Governo o que contribui para a frequência e o agravamento de crises institucionais e disputa de poder governamental. Sem olvidar, com isso, que a sua atenuação não torna o Executivo diárquico e não tem a força necessária para mitigar essas relações políticas a depender da formação de maiorias de apoio ao Presidente na Câmara dos Deputados.

A título de exemplo, Chaisty, Cheeseman e Power, em pesquisa realizada na Universidade de Oxford, identificou no período da presidência de Dilma Rousseff que o instrumento mais utilizado pelo Executivo para obter a coalizão necessária a fim de assegurar a maioria no Congresso era a outorga de Ministérios de Estados para partidos políticos representando o percentual de 61% da pesquisa.

Seguiu-se o poder de liberação de emendas orçamentárias na ordem de 22% de importância, a troca de favores na ordem de 10%, o exercício dos poderes normativos do Presidente com 6% de relevância e, ao final, o controle dos partidos aliados na ordem de 2% de importância.

Como acentuado na pesquisa, esses números destacam o fato de que os mecanismos de obtenção de apoio do Presidente vêm sendo esvaziado a ponto de descaracterizar inteiramente o próprio sistema presidencialista, pois embora haja a unicidade das funções, não detém o poder de Governo efetivamente.[377]

O Legislativo na tentativa de reequilibrar as forças passou a impor a agenda legislativa a ponto de não votar projetos do Governo que são necessários para viabilizar a execução do seu programa.

Com essa disputa de poder, há o que o Ministro Luiz Roberto Barroso do STF afirmava, em 2006, no sentido de que "... o país fica sujeito, então, a anos de paralisia e de indefinição política, o que pode gerar sérios problemas econômicos e sociais, ou pelo menos, deixá-los sem solução imediata".[378]

E esse fenômeno de paralisia é exatamente o que vem ocorrendo nos últimos Governos brasileiros desde o segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff e até os dias atuais a presidência de Jair Messias Bolsonaro.

---

[377] CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nick; POWER, Timothy. The prospects for President Rousseff´s coalition government in Brazil, cit.

[378] BARROSO, Luís Roberto. Reforma política no Brasil: os consensos possíveis e o caminho do meio. *Brazil Harvard Conference*, 17 maio 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/reforma-politica-harvard-ministro-luis.pdf>. Acesso em: 05 maio 2020.

Dessa forma é de concluir que a atenuação do presidencialismo, como se tem realizado por países estrangeiros, em que pese ter aprimorado a qualidade política, não se amolda ao ambiente político brasileiro, pois pelos instrumentos propostos não possui potencial para aprimorar as relações do Legislativo e Executivo e reequilibrá-las.

6.3.3 Estabilidade dos Governos minoritários no seio do semipresidencialismo brasileiro

O Parlamento é fonte de sobrevivência de qualquer Governo e, para tanto, é preciso que haja uma maioria parlamentar que o sustente e canalize para uma mesma agenda legislativa a fim de dar cumprimento ao próprio programa do Governo.

Quando há maioria no Parlamento, o Governo detém condições de ditar o processo legislativo e regula o poder de agenda na conformação dos interesses que se propôs cumprir junto àquele Parlamento.

Essa, diga-se de passagem, é a melhor das situações porque permite a identidade política com os valores ou interesses sustentados pelo Executivo podendo, assim, assumir o estatuto de independente, como o de líder ou notável de um dos partidos que exerce funções de Governo.

Há, por outro lado, situações em que o Chefe de Governo escolhido pelo Presidente não detém a maioria no Parlamento e precisa lidar com essa ocorrência para obter a governabilidade.

Ocorre, entretanto, que diante desse cenário, em que há Governos minoritários, o risco à instabilidade da relação é inerente e peculiar as disputas políticas.

Nesse sentido, um Governo desprovido de uma maioria parlamentar se vê obrigado a negociar ou a confiar a sua permanência e a viabilização de algumas de suas políticas a coligações não republicanas, seja porque tem um Presidente não muito atuante no campo da arbitragem institucional, seja porque está diante de um Parlamento movido a desfazer as políticas mediante atendimento de determinados grupos de interesses.

Diante dessa cena política em que há a coabitação com executivo minoritário, tratando-se da relação Executivo versus Legislativo, destaca-se um acentuamento preponderante do parlamentarismo em que o Governo se vê colocado como poder institucional mais frágil a ponto de obrigar o Presidente a viver momentos de oscilação entre apoio e distanciamento pelo próprio Parlamento.

O risco de instabilidade é grande e desproporcional e pode desencadear uma crise institucional a ponto de promover à dissolução do Parlamento na tentativa de, na próxima eleição da Câmara, tentar reverter tal situação sem, contudo, garantia de retorno.

Essa situação não é nova. Desde a IV República Francesa houve uma tentativa de se dar estabilidade aos Governos minoritários por meio de um instrumento denominado moção de censura construtiva. Todavia, apenas com a mudança constitucional de 1958 o instrumento foi projetado no artigo 49-3 da Constituição Francesa[379].

Pela moção de censura construtiva, o Governo pode solicitar um voto de confiança parlamentar, não de forma abstrata como é o caso da moção de confiança, mas para declarar à necessidade de aprovação de uma proposta de lei encaminhada pelo próprio Governo.

Essa proposta de lei não chega a ser submetida à votação pelo Parlamento e já é considerada aprovada caso a casa legislativa não se manifeste, expressamente, em 24 horas seguintes, e, em contraposição, votar uma moção de censura ao Governo.

Neste caso, se o Parlamento não deseja derrubar o Governo, é forçado a aprovar a proposta de lei, entretanto, se não quiser aprová-la, é necessário votar a moção de censura e, em consequência, destituir o Governo.

Na experiência francesa esta saída de emergência tem sido frequentemente utilizada para proteger Governos minoritários pois, além de impedir a dilatação prejudicial de uma discussão legislativa, age, sobretudo, como forma de pressionar os deputados da maioria a diminuir a resistência e a bloquear eventuais desvios da proposta governamental por meio de emendas modificativas de iniciativa destes.

A rigor esse instrumento previsto no art. 49[380] alia-se ao art. 44[381], ambos da Constituição Francesa, para permitir ao Governo bloquear, no todo ou em parte, o projeto de lei encaminhado ao Parlamento.

---

[379] PACTET, Pierre. *Institutions politiques*. Droit constitutionnel. 20. ed. Paris: Armand Colin, 2001, p. 482.

[380] Artigo 49º. O Primeiro-Ministro, após deliberação do Conselho de Ministros, compromete perante a Assembleia Nacional a responsabilidade do Governo sobre o seu programa, ou eventualmente sobre uma declaração de política geral. A Assembleia Nacional contesta a responsabilidade do Governo através de votação de uma moção de censura. Tal moção é admissível apenas se for assinada no mínimo por um décimo dos membros da Assembleia Nacional. A votação somente pode ocorrer até 48 horas após sua apresentação. Apenas são contados os votos favoráveis à moção de censura, que somente pode ser adotada pela maioria dos membros que compõem a Assembleia. Exceto no caso previsto no parágrafo abaixo, um deputado não pode ser signatário de mais de três moções de censura durante uma mesma sessão ordinária, e mais de uma durante uma mesma sessão extraordinária. O Primeiro-Ministro pode, após deliberação do Conselho de Ministros, comprometer a responsabilidade do Governo perante a Assembleia Nacional sobre o voto de um projeto de lei de finanças ou financiamento da previdência social. Nesse caso, esse projeto é considerado como adotado, exceto se uma moção de censura, apresentada nas vinte e quatro horas que se seguem, for votada nas condições previstas no parágrafo precedente. O Primeiro-Ministro pode, além disso, recorrer a este

Por ter uma amplitude sem limites, a reforma constitucional de 2008 acabou por restringir a utilização originária deste instituto por parte do Governo às leis financeiras ou de financiamento da seguridade social.

No que diz respeito a outras propostas de lei, embora continue em vigor, somente é possível ser utilizada com o limite de uma por sessão legislativa.

Assim, o Parlamento somente pode aprovar ou rejeitar a proposta do Governo, incluindo eventuais alterações promovidas e aceitas por este, sem, contudo, alterar o texto por iniciativa de qualquer deputado, isto é, não pode aprovar alterações promovidas por iniciativa de deputados as quais não foram aceitas pelo Governo; isso representa dizer que ou Parlamento rejeita ou aprova a proposta de lei em bloco, sem, porém, modificá-la substancialmente.

Essa moção de censura construtiva vem exatamente ao encontro para manter a garantia da estabilidade em situações de Governo minoritários, pois dificilmente aprovada pela oposição, o Governo obtém uma segurança sólida e firme de que poderá executar responsavelmente o programa veiculado ao eleitorado e desenvolver as políticas públicas sobre as quais, inclusive, será avaliado nas próximas eleições.

Dessa forma, a oposição, ainda que maioria, somente poderá bloquear leis de natureza financeira consideradas fundamentais pelo Governo minoritário se, ao mesmo tempo, o censurar apresentando, simultaneamente, um nome para o cargo de Primeiro Ministro.

Destaca-se que, esta moção, possui funções particulares e específicas na vertente positiva e negativa.

Como negativa abrange o viés dissuasivo na medida em que nenhum líder político, nenhum Governo parlamentar ou partido político deseja desencadear uma crise de Governo votando a desconfiança ao chefe de Governo, se não tiver ciente de reunir o número de votos suficientes na votação sucessiva, precisamente a da nova confiança a um novo Governo ou Primeiro Ministro.

---

procedimento para outro projeto ou para uma proposta de lei por sessão. O Primeiro Ministro tem o direito de solicitar ao Senado a aprovação de uma declaração de política geral. FRANCE. Conseil Constitutionnel. Constitution (1958), cit.

[381] Artigo 44º. Os membros do Parlamento e do Governo têm o direito de emenda. Esse direito é exercido em sessão ou em comissão de acordo com as condições estabelecidas pelos regulamentos das assembleias, no âmbito determinado por uma lei orgânica. Após a abertura do debate, o Governo pode se opor à consideração de qualquer emenda que não tenha sido anteriormente sujeita à comissão. Se solicitado pelo governo, a assembleia convocada se pronuncia através de um único voto sobre a totalidade ou parte do texto em discussão, mantendo somente as alterações propostas ou aceitas pelo Governo. FRANCE. Conseil Constitutionnel. Constitution (1958), cit.

Como positiva decorre da aplicação do voto de não confiança construtivo em virtude do acordo entre grupos parlamentares que busca construir uma nova maioria ou substituir o chefe de Governo.

Há, ainda, mais uma variável positiva que reforça a assunção da responsabilidade política por parte do Governo e dos diferentes grupos parlamentares.

Nesse sentido, inclusive, como afirma Bagehot a função mais importante do Parlamento consiste em eleger um bom Governo[382], pois o voto de não confiança construtivo contribui plenamente para o cumprimento dessa função[383].

Na prática, essa moção outorga ao Governo minoritário essa garantia de fazer aprovar, em cada ano, que permanecesse na função, o orçamento de que considera necessário para executar a sua política. E, de acordo com os princípios orçamentários brasileiros, a competência privativa para o encaminhamento do plano plurianual, do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e das propostas de orçamento passaria da figura do Presidente da República para o Primeiro Ministro como chefe de Governo.

Essa conjectura aditiva da moção de censura construtiva com o instrumento que institui a aprovação de propostas de lei governamentais com a responsabilização política do Governo diante do Parlamento dar corpo a racionalização de que o sistema de Governo carece de forma mais significativa. Contudo esse arranjo institucional pode ser concretizado em maior ou menor medida de acordo com a intensidade da combinação dos dois fatores se faça de forma mais plena ou atenuada.

Dessa forma esse instrumento destinado às leis em geral, incluídas as orçamentárias, plurianuais e de diretrizes, para o semipresidencialismo brasileiro, contribuiria sensivelmente à redução da pressão que poderia surgir em um Governo minoritário.

Justa essa propositura porque o Governo, ainda que minoritário, não estaria suscetível de substituição pelo Presidente da República a fim de tentar obter apoio parlamentar, porque a ele, essencialmente, compete o exercício de funções de moderação e regulação.

Essa preocupação, aliás, acerca da governabilidade deve competir, inicialmente, ao próprio Chefe de Governo a quem dirige as ações e execuções do plano de Governo. O Presidente da República fundamentalmente exerce um poder regulador de direção política

---

[382] BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*. 2nd ed. 1873, p. 150. Disponível em: <https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/bagehot/constitution.pdf>. Acesso em: 25 maio 2020.

[383] PASQUINO, Gianfranco. Varianti dei modelli di governo parlamentare. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, v. 33, n. 2, p. 295-316, 2003.

que recai sobre a maioria governamental já que substitui parcialmente o raro exercício do poder de demissão do Governo.

Aqui não se trata de desvalorizar o poder dos poderes como aduz Otero (2010, p. 485), ou seja, a faculdade de dissolução da Assembleia pelo Chefe de Estado, pois uma dissolução presidencial num momento de baixa popularidade do Governo coincidente com uma crise poderia comprometer, de sobremaneira, a sobrevivência do mesmo Governo e a viabilidade da sua recondução pós-eleitoral[384].

Veja-se que a solução para a estabilidade do Governo minoritário não decorre, assim, da dissolução do Parlamento, como instrumento apto para forçar novas eleições e assim tentar obter a maioria, pois verificado este cenário, há possibilidade de eventual retorno da mesma maioria parlamentar após as eleições o que constituiria um forte revés ao Presidente da República a ponto de exaurir o seu protagonismo no cenário político.

Tampouco decorre, também, de o Presidente da República substituir o Primeiro Ministro e dissolver o gabinete já que, uma vez nomeado, não detém mais o controle de sua formação.

A rigor não seria, também, o caso de a conduta do Governo implicar o exercício do poder presidencial de demitir o Governo, pois não tem o poder de livremente demiti-lo.

Nessa linha só é possível destituí-lo caso o Governo submeta a discussão o regular funcionamento das instituições democráticas como a propósito ocorre em Portugal. Acontece, entretanto, que embora o Presidente não tenha esse poder de livremente destituir o Governo, igualmente procede que ninguém controla o exercício deste poder por parte dele, ou seja, é o Presidente que dá a primeira e a última palavra sobre se o Governo colocou ou não essa questão em julgamento.

Portanto, a garantia da estabilidade de Governo minoritários depende, essencialmente, da habilidade do Primeiro Ministro de lidar com os parlamentares por meio de alianças pontuais para questões específicas as quais lhe tornam mais vulneráveis a instabilidades frequentes e de difícil controle.

---

[384] *Direito constitucional português:* organização do poder político. Coimbra: Almedina, 2010. v. II, p. 485.

6.4 Mecanismo de governabilidade

Na visão de Lamounier[385], governabilidade é um conceito mais complexo e subjetivo que envolve a conexão de três elemento definidos como a estabilidade, a efetividade e a legitimidade e que o termo ingovernabilidade reflete um significado representativo de aumento de demandas ou de tensões sociais e a ausência da capacidade do Governo de ditar as regras necessárias à consecução do seu projeto eleitoral, e, agora, político.

Embora haja subjetividade na definição do que se chama de governabilidade, a concepção do termo nos seus elementos contribui para a contextualização de aspectos necessários à compreensão do que se denomina um Governo governável.

Nesse sentido, a estabilidade é entendida como a permanência de mecanismo constitucional denominado de conjunto legal reservado à Constituição Federal em que o seu oposto representa ruptura do ordenamento jurídico.

Esse conjunto de normas define a ordem jurídica nacional e prenuncia um conjunto de princípios representativos capazes de outorgar a legitimidade necessária ao Governo.

A efetividade, por sua vez, significa a aptidão para definir e estabelecer metas, que compreendem desde a preservação de um nível desejável de ordem pública até a execução de uma estratégia de estabilização ou de mudança econômica acerca da política fiscal, social e inclusiva.

No tocante à legitimidade, é a concordância popular pela qual os eleitores confiam no sistema político com fundamento de que as instituições republicanas existem para assegurar à preservação dos direitos constitucionais e garantir a soberania popular.

Essa visão tridimensional da governabilidade permite uma análise detalhada de como o mecanismo institucional se relaciona com o conceito de estabilidade, efetividade e legitimidade.

A rigor, tem-se por estabilidade o sistema de Governo presidencialista, semipresidencialista e parlamentarista em que se discute a vantagem da fusão das Chefias de Estado e de Governo num comando unipessoal e pelo consequente encláusulamento do Presidente em relação às demandas parlamentares.

Sob esta ótica, se discute se o argumento presidencialista de que a fusão das funções de Estado e de Governo em uma única pessoa, sem que possa ser destituída antes

---

[385] LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção parlamentarista.* São Paulo: Sumaré, 1991, p. 03.

do decurso do lapso constitucional preestabelecido, lhe outorga a independência significativa para combater as dificuldades, no entanto, pode favorecer significativamente para que esta imobilidade transforme crises inicialmente políticas em crises permanentemente institucionais aptas a prejudicar o próprio regime democrático.

Por outro lado, se o sistema parlamentarista e semipresidencialista em que essa fusão inexiste torna-lhes flexível o sistema a ponto de parlamentares desestabilizarem o Governo com a constante derrubada pela moção de censura contribuindo, assim, para debilitar seriamente a liderança do Executivo.

Sob esse ponto Lamounier discorre:

> A análise das implicações de um e outro sistema para a estabilidade deve a abranger pelo menos três pontos: a) os métodos pelos quais são escolhidos os titulares daquelas duas funções; b) as consequências, num e noutro sistema, da eventual ocorrência de graves problemas de saúde, personalidade ou perda de autoridade pessoal; c) a maneira pela qual as dificuldades sucessórias se apresentam num e noutro sistema. Considerando-se todos estes aspectos, constatar-se-á que existe de fato um *trade-off* entre rigidez e flexibilidade excessivas. De um lado, o mandato fixo, que não pode ser encurtado nem estendido, juntamente com os outros elementos que visam a concentrar e isolar o poder presidencial, podem criar uma rigidez incompatível com as variações do mundo político real; de outro, a separação das funções de Estado e Governo e a possibilidade de que Parlamentos turbulentos recorram com frequência à derrubada do Governo podendo debilitar gravemente a liderança executiva do sistema político. Neste caso a estabilidade estará ameaçada, não pela falta, mas pelo excesso de flexibilidade[386].

Sob os olhares dos pontos colocados pelo cientista político, o método pelo qual são escolhidos os titulares da função, no Brasil, não há grande relevância, pois, tem-se uma democracia representativa em que o sufrágio universal é respeitado, pós redemocratização, com voto obrigatório e plural, de modo que o eleitor tem liberdade decisória para avaliar o seu candidato ao Executivo.

Dessa forma, seja na manutenção do presidencialismo seja pela adoção do sistema semipresidencialista, continua o sufrágio universal exercido pelo voto direto, secreto e universal como o caminho mais adequado para a escolha do líder do Executivo.

Diante disso, com o sistema semipresidencialista a que se propõe, não haveria razões para modificar essa forma de escolha do Presidente da República. Apenas o chefe de Governo, que necessita de uma relação mais íntima com o Parlamento seria a cabo escolhido pelo Presidente da República mediante voto de confiança outorgado pelo Parlamento à época da aprovação do seu programa de Governo.

---

[386] LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade, cit. p. 3-4.

Com relação à efetividade, não há surpresa de que os partidos políticos continuam a exercer a função precípua do processo político mediante o engajamento e a preparação dos pretensos ocupantes de cargos públicos, a formalização das candidaturas e convenções partidárias, os programas eleitorais, e, primordialmente, a elaboração de coligações de apoio e de oposição aos programas governamentais na esfera legislativa.

Esse sistema pluripartidário induz, com forte peso, a governabilidade na proporção em que se têm partido fortes ou fracos, clientelistas ou programáticos, moderados ou polarizados, o certo é que o enfraquecimento dessas lealdades populares em relação a essas classes, com o consequente aparecimento de outros vieses, formais e informais, de convergência dos interesses, instabiliza o elemento efetividade.

Sob essa visão, a multiplicidade partidária das forças políticas, numa diversidade de pontos de inserção na estrutura de poder, e, em forte inclinação à vedação de bloqueios multilaterais, aumenta a probabilidade de que o Governo esteja em minoria, e constantemente em minoria tão enfatizada que necessitará ceder às pressões parlamentares e a todo tipo de clientelismo.

Na instrumentalidade do presidencialismo não existe elemento que incentive a formação de maiorias estáveis no Parlamento quando há, nesta concepção, multipartidarismo ilimitado.

O remédio à fragmentação, como já defendido, são os instrumentos de barreira capazes de limitar à participação no Legislativo de partidos sem expressão, nanicos e clientelistas. Essa, aliás, uma das razões pelas quais o sistema presidencial se compromete a funcionar em um nível permanentemente baixo de efetividade.

Um sistema eleitoral composto por partidos mais fortes e em números reduzidos, como já exposto no item 4.3.2, coteja ao semipresidencialismo uma melhor oportunidade de alcançar maiorias estáveis do que o presidencialismo brasileiro, seja porque a maioria parlamentar em geral não terá interesse em destituir o Governo que ela mesma formou, seja porque, ao fazê-lo, poderá sofrer baixas eleitorais a curtíssimo prazo, como decorrência da dissolução da legislatura e da convocação de novas eleições.

Com relação à legitimidade, o cerne de sua questão é exatamente o sistema eleitoral.

Sob esse ponto, quando se discute o procedimento construtivo do sistema político, o sistema se bipolariza em garantista na medida em que abrange a aceitação de regras de representação exageradamente flexíveis, pois objetiva incluir grupos ou partidos minoritários representativos, portanto, parte de uma flexibilidade ampliada a fim de reduzir

os custos participativos de determinas minorias e, por outro lado, o irredentismo em que normas que imobilizam o formato da competição política segue os interesses de grupos ou partidos politicamente mais fortes, não deixando margens a minorias emergentes senão a oposição irredenta ao sistema enquanto tal[387].

No caso brasileiro, reduzida à fragmentação que representa a volatilidade da base parlamentar e a adoção de outros mecanismos já analisados como moção construtiva e reforma do sistema eleitoral que assegurem a legitimidade, é a medida adequada para preparação do caminho fértil e estável para a implementação do semipresidencialismo com segurança da governabilidade esperada.

Nesse sentido, inclusive, como afirma Lijphart entre as quatro combinações possíveis de presidencialismo e parlamentarismo e representação proporcional e majoritária, a mais instável e que compromete a governabilidade com maior facilidade é o presidencialismo de representação proporcional[388].

No presidencialismo puro, como americano, Edwards discorre com propriedade as variáveis para a obtenção da governabilidade desejada.

Nesse sentido, o autor afirma existir outras formas pelas quais um Presidente tenta liderar o Congresso, isto é, como um Presidente persuade o Congresso a apoiar iniciativas presidenciais justamente para manter e assegurar, ao longo de tempo, a governabilidade[389].

Afirma o autor que existem três fontes de influência presidencial: a primeira a posição do Presidente como líder partidário; a segunda a aprovação do Presidente aos olhos do público e a terceira as habilidades legislativas pessoais do Presidente.

Em que pese esses fatores, deve-se ter em mente que a influência obtida dessas fontes não é seguramente poderosa ou capaz de comandar a atividade legislativa, em vez disso, a influência tem efeitos marginais, mas esses pequenos efeitos marginais podem, às vezes e em certas circunstâncias, obter apoio para iniciativas presidenciais.

A primeira variável que influencia o comportamento presidencial é a posição estratégica do Presidente como líder partidário.

Os membros do partido no Congresso podem ter uma lealdade pessoal ou emocional ao partido e, posteriormente, ao líder do partido, o Presidente.

Além disso, os membros do partido podem ter incentivos para que o Presidente se mostre como alternativa viável aos seus interesses, pois melhora a aprovação do partido.

---

[387] LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade, cit., p. 5-6.
[388] LIJPHART, Arend. Presidencialismo e democracia majoritária. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção parlamentarista.* São Paulo: Sumaré, 1991.
[389] EDWARDS, George C. *At the margins*: presidential leadership of congress, cit., p. 218.

Os membros do partido também podem desconfiar da oposição ou podem ter preferências políticas semelhantes as do Presidente.

Como tal, os membros do partido podem ser receptivos à influência presidencial, no entanto, o apoio do partido ao Presidente não é garantido.

Inicialmente, o apoio partidário ao Presidente tende a reduzir com o decorrer do exercício do mandato, pois, neste ínterim, podem começar a discordar do Presidente por suas políticas ou forma de conduzir as negociações para manutenção da governabilidade. Ademais, os membros do partido podem ter interesses constituintes diferentes do Presidente.

Ainda os membros do partido podem desertar se a política presidencial divergir muito da tradicional plataforma partidária.

Ademais há possiblidade do surgimento de correntes antagônicas dentro do próprio partido. Essa, inclusive, é uma das possibilidades a que ficou conhecida, no direito norte americano, de *Blue Dog* Democratas[390].

E, por fim, é possível que os membros partidários não desejem associar a imagem a um Presidente impopular.

Por outro lado, o Presidente tem algumas fontes de poder que lhe permitem influenciar os membros dos partidos indecisos, isso inclui fazer apelos pessoais aos membros do partido, trabalhar com a liderança do Congresso e incentivos seletivos (positivos e negativos).

---

[390] A Coalizão Blue Dog – Blue Dog Coalition – é um grupo de políticos do Partido Democrata dos Estados Unidos que adota uma posição política conservadora mais afastada das posições ideológicas dos Democratas modernos, e comumente associadas aos políticos do Partido Republicano daquele país. Os membros da Coalizão Blue Dog têm maior força nos estados do Sul dos EUA, onde o ambiente político é mais conservador que no restante do país. Fundada em 1995, após a vitória dos Republicanos nas eleições da Câmara dos Representantes dos Estados Unidos do ano anterior, os membros da Coalizão Blue Dog são vistos por alguns analistas políticos como os sucessores dos Boll Weevils dos anos 1980 e dos Dixiecrats da primeira metade do século XX. Todos esses grupos foram criados por democratas conservadores que eram pouco alinhados à política do partido nos grandes centros, e prosperaram principalmente no Sul dos Estados Unidos (área de população historicamente conservadora). A influência dos Blue Dogs representa um problema para os líderes Democratas em algumas ocasiões, uma vez que seus votos no Congresso nem sempre se alinham às políticas defendidas pela ampla maioria do partido. As posições ideológicas da coalizão variam do centro à centro-direita. Eles defendem pautas que passam desde a redução dos gastos governamentais com programas sociais, o relaxamento das leis que regulamentam a posse de armas e até as leis que criminalizam o aborto (são uma das poucas coalizões democratas que se declaram pró-vida no Congresso americano, uma vez que o Partido Democrata se declara como um partido político pró-escolha). Em termos de política econômica, os Blue Dogs costumam adotar uma abordagem pro-business, advogando a favor da diminuição de impostos corporativos, austeridade fiscal, limitação do sistema de saúde público e previdência social. Disponível em: <https://bluedogcaucus-costa.house.gov>. Acesso em: 08 abr. 2019.

Neste caso, o Presidente pode fazer apelos pessoais aos congressistas partidários para angariar apoio. Ainda assim, o Presidente deve estar consciente de que isso deve ser raro para que tal técnica permaneça eficaz. A propósito, isso ilustra o fato de que o Presidente não tem o poder de dar ordens.

Em continuidade, o Presidente pode solicitar o apoio aos líderes do plenário e dos partidos. Esses atores podem ter influência significativa com o partido, no entanto, o Presidente tem que trabalhar intensamente para cortejar o apoio dos líderes partidários, pois isso exige a faceta da efetividade na medida em que exige partidos políticos fortes e disciplinados.

Nesse ambiente, o chefe do executivo tem incentivos limitados à sua disposição para moldar e buscar apoio dos membros do partido, de modo que, em geral, a sua influência provém da concessão ou da retenção de favores, isto é, ajuda a membros.

A liderança do partido é útil para o executivo, pois muitas vezes fornece a ele um incremento adicional de apoio a suas políticas no Congresso. Outrossim, é improvável que ele prove a base para a direção de grandes mudanças.

Uma segunda fonte de influência decorre da aprovação do Presidente aos olhos do público.

Há várias razões pelas quais a aprovação pública do Presidente pode influenciar os membros do Congresso. Primeiro, os congressistas usarão a posição dele para avaliar sua capacidade de exercer poder e é exatamente isso que se destaca como importante, pois eles avaliam se devem apoiar ou se opor.

Em segundo lugar, os membros do Congresso vivem em um mundo de informações imperfeitas. Eles podem não saber como os constituintes se sentem em relação aos problemas. Como tal, eles podem confiar na aprovação presidencial.

Em exame da realidade da aprovação pública, Edwards relata que a aprovação pública pode variar de acordo com as políticas que os afetam diretamente, isto é, quão efetivas são suas políticas no curto prazo.

Em seguida, o Presidente só pode fazer apelos diretos ao público ocasionalmente, pois, do contrário, se fragiliza com a perda do seu poder.

Há momentos em que o Presidente pode fazer apelos bem-sucedidos ao público, o que, por sua vez, pode fornecer influência marginal ao Congresso. Esse público geralmente não tem opiniões firmes sobre questões, ele pode ser influenciado no curto prazo, desde que o Presidente consiga obter atenção.

Por último, há as habilidades legislativas em convencer o Congresso ao apoiá-lo diante de suas políticas de Governo.

Em que pese às habilidades serem um aditivo a mais para a manutenção da governabilidade, Edwards discorda.

O autor argumenta que existem outros fatores mais estáveis em jogo que tornam as habilidades legislativas pessoais uma variável menos crucial. Por exemplo, cita o autor, que há uma grande dispersão de poder no Congresso. Os congressistas têm muita liberdade de seus partidos e mais liberdade para se opor ao Presidente. Além disso, o fato de seu voto ser muito mais público faz com que eles se posicionem mais de acordo com os interesses constituintes.

Em suma, George Edwards III escreve:

> Parece razoável afirmar que as habilidades legislativas não são o núcleo da liderança presidencial do Congresso, e que elas não são recursos que podem fazer contribuições substanciais para a influência presidencial. Sua utilidade está nas margens, em explorar em vez de criar oportunidades de mudança[391].

Essas são razões pelas quais Burns[392] defendia que para a obtenção da desejada governabilidade estável o papel do Presidente como facilitador era insatisfatório especialmente quando se pretendia obter uma mudança significativa nas políticas públicas.

Nesse sentido, para o autor, a liderança presidencial no Legislativo, não estava na solução apenas na identificação de um grande líder, mas em duas grandes lições essenciais. A primeira de que para mudar a natureza da liderança presidencial era preciso mudar o sistema político como um todo. E a segunda de que o reconhecimento de um ambiente propício para o Presidente conduzir os assuntos legislativos exigirá alterações na cultura política na qual está inserida, bem como um redesenhar das instituições.

No contexto americano do presidencialismo puro, tradicional e originário, tais mudanças são altamente improváveis. O Presidente não é o governante do estado americano, mas uma força centralizadora vital que dá direção e energia para a formulação de políticas nacionais[393].

6.4.1 Racionalização do novo sistema de Governo brasileiro

É inegável que a indesejável ingovernabilidade sujeita a constantes alterações dos Governos e a instabilidade que daí deriva todos os níveis provoca a insustentabilidade do

---

[391] EDWARDS, George C. *At the margins*: presidential leadership of congress, cit., p. 223-224.
[392] BURNS, James MacGregor. *Leadership.* New York: Harper & Row, 1978, p. 396.
[393] BURNS, James MacGregor. *Leadership,* cit., p. 396.

sistema político; e o bom desenvolvimento das questões públicas não podem ficar à mercê de frequentes crises políticas. Para isso, tanto governantes como governados desejam que haja uma continuidade e alternância do poder, marco republicano, tranquilo sem maiores complicações.

A racionalização do sistema de Governo, independentemente do qual seja adotado, presidencialista, parlamentarista ou semipresidencialista, decorre de um conjunto de elementos normativos previstos na Constituição Federal que tendem a posicionar os diferentes órgãos que dividem o poder político e disciplina a interligação dessas estruturas orgânicas com os princípios constitucionais estruturantes da separação dos poderes e da responsabilidade política do Governo[394].

Nessa linha, a separação dos poderes atribui a cada uma das estruturas orgânicas uma autonomia de modo a atuar no seu âmbito de forma interdependente indispensável ao regular funcionamento do sistema político. Entretanto, a conjugação dessas estruturas sem que haja uma gama de responsabilidades políticas tende a potencializar a instabilidade característica do presidencialismo brasileiro.

Essa instabilidade decorrente da constante luta política, sem que haja mecanismos de contrapesos, resulta na dificuldade do exercício regular das funções administrativas, da governabilidade e da condução da política geral do país.

A função de racionalizar o sistema decorre exatamente dessa instabilidade, já que se busca com isso alcançar condições necessárias à obtenção do equilíbrio e a manutenção duradoura das relações interorgânicas.

É por isso que na reforma do sistema de Governo é preciso o constituinte reformador trazer arranjos institucionais capazes de fomentar o exercício regular destas atividades públicas e assegurar condições importantes à estabilidade político-governativa.

A rigor, desde o fim da 2ª Guerra Mundial, países europeus consagraram em suas constituições mecanismos para racionalizar o sistema com o objetivo de permitir a estabilidade dos Governos[395].

Com isso, as Constituições estabeleceram em seus dispositivos instrumentos formais com a finalidade de garantir o bom funcionamento das instituições políticas trazendo à realidade à necessidade de se viver em um ambiente estabilizado e racionalizado sob o ponto de vista político.

---

[394] MIRANDA, Jorge. *Ciência política* – formas de governo. Lisboa: Ed. Pedro Ferreira, 1996, p. 126-127.
[395] LAUVAUX, Philippe. *Le parlementarisme*. Paris: PUF, 1987. (Collection. « Que sais-je ? »), p. 123.

Nessa linha, o novo sistema de Governo brasileiro assenta fundamentalmente na ideia de colaboração entre o Poder Executivo que governa efetivamente e o Poder Legislativo que legitima a atuação do Governo.

É nessa atuação da qual o Governo permanece responsável politicamente perante o Parlamento que o exercício do Poder Executivo se condiciona, quase que exclusivamente, à confiança parlamentar.

Diversamente do que ocorre no presidencialismo brasileiro de coalizão, o Governo necessita da confiança política do Parlamento sem a qual não conseguirá sequer governar e manter assim o funcionamento regular. Essa é uma das causas dos constantes conflitos atuais existentes no presidencialismo brasileiro.

Pensando nisso, a ideia não é exaurir ou anular o poder de o Presidente da República para solucionar eventual conflito entre o Governo e o Parlamento, mas, por meio da moção de censura construtiva, caso o Parlamento não consiga, por maioria constitucionalmente exigida, aprovar um nome substituto ao Primeiro Ministro, devolver à possibilidade de indicação e aprovação automática à figura do Presidente da República.

Essa forma objetiva de superação de conflito não impede, contudo, de, em tese, em caso de não atingimento do quórum pelo Parlamento, devolver ao Presidente a forma subjetiva para escolha do novo premier.

Veja-se que o chefe de Estado continua a ter os poderes próprios inerentes à sua função de indicar o Primeiro Ministro para formação do seu Governo, entretanto, se o Parlamento, em moção de censura construtiva assim o fizer, haverá objetivamente resolvido o problema de ingovernabilidade.

Isso evita, inclusive, o fenômeno da formação de maiorias negativas[396] em que o Governo é derrubado pelo Parlamento em decorrência da aprovação de uma moção de censura, porém o próprio Parlamento não consegue formar maioria para indicar um nome substituto ao Primeiro Ministro.

Esse é um mecanismo de racionalização do sistema de Governo que permite tanto o resgate aos critérios objetivos, caso o Parlamento assim consiga aprovar pelo quórum exigido constitucionalmente, como o critério subjetivo em caso de não aprovação pelo Parlamento, hipótese em que devolveria o processo de escolha ao Presidente da República a fim de evitar qualquer tipo de paralisia da atuação governativa.

---

[396] VITORINO, António. A moção de censura construtiva no Projecto de Revisão Constitucional do Partido Socialista. In: MARTINS, Guilherme de Oliveira; NOHLEN, Dieter; ENCINAR, José Juan González; VITORINO, António; MAGALHÃES, José; SAMPAIO, Jorge. *A revisão constitucional e a moção de censura construtiva*: actas do seminário. Lisboa: Editora Fundação Friedrich Ebert, 1988, p. 94.

Na Alemanha, conforme aponta Martins[397], a moção de censura construtiva tem demonstrado de forma bastante verossímil a estabilidade alcançada às custas deste instrumento constitucional.

O segundo fator de racionalização do sistema inevitavelmente deriva da opção política do sistema eleitoral.

Como afirmado no item 4.3.2, este instrumento consagrado pela experiência constitucional alemã se refere à cláusula que dificulta, senão impede, qualquer partido político de obter cadeiras no Parlamento caso não alcance um percentual mínimo de votos em nível nacional.

Reforça-se o caráter da cláusula de proporcionar a estabilidade política e corrigir a disfunção do critério de proporcionalidade já que, pela adoção do sistema misto, não deixa de haver o elemento proporcionalidade no sistema eleitoral. Ademais, a barreira representa também a correção de eventual fragmentarização partidária dos mandatos com o afastamento de partidos políticos poucos expressivos e pequenos, o que, de imediato, já favorece a obtenção da maioria parlamentar por parte do Governo.

Esse mecanismo importa destacar o reflexo da população nas cadeiras do Parlamento por meio de forças políticas ideológicas mais disciplinadas e coerentes o que, por si só, eleva o debate a bem de toda a coletividade.

Veja a exemplo que, a par destes dois instrumentos que tendem a racionalizar o sistema eleitoral assegurando uma maior estabilidade das relações interorgânicas entre os poderes, por outro lado há a possibilidade de o Presidente da República equalizar as forças por meio da dissolução do Parlamento quando este represente severas dificuldades para formar uma maioria estável, a propósito, essa é a razão dessa racionalização.

Essa, inclusive, é a solução encontrada de forma preventiva para o desenvolvimento anormal parlamentar que hoje é o marco característico do presidencialismo brasileiro de coalização em que uma infinidade de partidos políticos com representação parlamentar tende a ser absolutamente indisciplinados além de dificultar a manutenção duradouras das alianças e, por fim, garantir a governabilidade.

Nessa linha, inclusive, não há nada de errado em reconhecer que o sistema eleitoral não é neutro e por isso exerce influência significativa na obtenção da estabilidade[398].

---

[397] MARTINS, Guilherme D'Oliveira *et al.* A *revisão constitucional e a moção de censura construtiva*. Lisboa: Fundação Friedrich Ebert, 1988, p. 48.

[398] PEREIRA, André Gonçalves. Sistema eleitoral e sistema de governo. *Jornadas de Direito Constitucional*, abr. 1986.

É exatamente por esse sentido que há uma tendência normal de se acreditar que a representação majoritária contribui de forma significativa para a estabilidade. Entretanto, tal premissa não é verdadeira e não se pretende com a propositura de mudança do sistema eleitoral para o distrital misto qualquer ventilação nesse sentido.

A rigor, o sistema distrital misto é de essência proporcional, porém, com um elemento majoritário já que os deputados federais e estaduais são eleitos pelo voto em lista e pelo distrito.

Dessa forma, 50% dos candidatos são eleitos pelo voto em lista sem flexível quando o eleitor poderá votar ou na legenda do partido ou em um integrante da lista partidária e, após a apuração do quociente eleitoral, seja possível a qualquer um da lista, independentemente de sua posição, alcançado o quociente eleitoral com os votos pessoais, obter o mandato eletivo.

Os outros 50% são eleitos pelo voto distrital, ou seja, o voto é destinado ao candidato registrado no seu distrito eleitoral, saindo-se vencedor aquele que obtiver o maior número de votos válidos – sistema majoritário.

Esse componente majoritário tem um desempenho menos significativo na caracterização do sistema, pois o que continua a identificar o sistema é o elemento proporcional.

Sendo assim, para o Brasil, a implementação deste sistema misto resultaria convergir tanto características do sistema proporcional como do sistema majoritário de representação, pois a Câmara dos Deputados e as Assembleias Legislativas devem ser repartidas em duas bandas ocupadas suas cadeiras tanto pela forma majoritária como pela forma proporcional.

A rigor, metade das cadeiras do Parlamento são eleitas pelo voto pessoal do eleitor em um determinado candidato enquanto as demais cadeiras são preenchidas pelos candidatos eleitos pelo voto partidário.

As vantagens desse sistema misto são decisivas para assegurar a racionalização do sistema de Governo, na proporção em que assegura tanto a representação proporcional das minorias políticas, como a redução das despesas públicas com campanhas eleitorais. Além disso, objetiva fortalecer os partidos políticos em eleitos, em grande parte de sua maioria, pelos votos próprios.

É importante destacar que a adoção desses instrumentos de racionalização não objetiva assegurar ao semipresidencialismo um Parlamento majoritário já que isso

dependeria necessariamente ou da existência de partido único ou de uma bipolaridade partidária incompatível com a pluralidade descrita no art. 1, V, da Constituição Federal.

É certo, entretanto, que juntamente com a cláusula de desempenho importará a redução significativa de partidos políticos de menos importância nacional o que, já, de imediato, vai ao encontro de um terreno fértil para sustentação de uma base parlamentar, fundada em alianças pré ou pós-eleitorais, decisivamente homogênea que viabilize a uniformidade de interesses em torno do Poder Executivo e convirja para a sustentação de Governo estável.

É por esta razão que as Constituições Europeias, como é o caso da Constituição Alemã, assegura tais mecanismos com múltiplas funções capazes de, mesmo diante de uma grave crise institucional, garantir uma gestão de excelência dos interesses públicos e uma harmonia nas transições dos Governos sem causar uma instabilidade política insustentável que comprometa o próprio sentido da racionalização.

6.4.2 Responsabilização política do Presidente perante o Parlamento

Neste primeiro cenário, serão delimitadas a responsabilidade do Presidente da República perante o Parlamento e o Governo.

As hipóteses de responsabilização do Presidente da República pelos seus atos são descritas na Constituição Federal e regulamentadas por lei federal.

A primeira hipótese decorre do controle dos atos praticados pelo Presidente em situações excepcionais decorrentes do estado de sítio, de defesa e da intervenção federal.

São situações excepcionais que demandam apreciação anterior ou posterior à sua prática e que, se cometidas à revelia do Congresso, importa inclusive à responsabilização pessoal do Presidente.

A segunda hipótese diz respeito acerca da responsabilidade pessoal do Presidente.

Com feito, desde a Constituição brasileira de 1891 até a Constituição atual, houve um capítulo dedicado a essa responsabilização, por crimes de responsabilidade, a serem definidos em legislação especial, em decorrência de atos que atentassem contra a existência da União, a Constituição e a forma de Governo federal, o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, a segurança interna do País, a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

A Constituição Federal de 1988 consagra na terceira seção uma série de atos relacionados no art. 85 que configura infrações político-administrativa aptas a ensejar o impedimento do Presidente.

A enumeração do texto constitucional é meramente exemplificativa, pois parágrafo único permite, ademais, que a legislação infraconstitucional[399] amplie esse rol de modo a abranger novas hipóteses compatíveis com o novo regime.

A propósito, estas infrações ensejam a perda do mandato eletivo e à inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de oito anos.

Nesse cenário, em que pese ser medida extrema, sempre é bom recordar que, no Brasil, dentro do espaço de trinta anos desde o período da redemocratização, já houve duas situações que deflagram o impedimento do Presidente. Foram situações que somente ocorreram em virtude da perda da governabilidade e da direção do Executivo sobre o Parlamento brasileiro que, apoiado pela opinião pública, resultou em ambos os afastamentos.

Em plena vigência do sistema semipresidencialista nada poderia impedir, constitucionalmente, esse resultado, entretanto, como medida de reequilíbrio confere ao Presidente, antes de ingressar nesse cenário, dissolver a Câmara dos Deputados.

A dissolução da Câmara funciona como uma forma do Executivo se proteger de um Parlamento em que a maioria impede o desenvolvimento do Governo, porém, mesmo com a dissolução e novas eleições há o risco inerente de esta maioria política afetada por esse ato, regressar reforçada e, na sequência de novas eleições, com base em uma companhia antipresidencial, durante o período de seis meses – período em que não permite nova dissolução da Câmara – aprovar o impedimento e afastar em definitivo o Presidente do seu exercício.

É um risco previsível e determinante para reequilibrar ambas as forças do Executivo e Legislativo haja vista à necessidade do sistema de freios e contrapesos balancear o poder presidencial justamente de dissolver a Câmara dos Deputados.

Esse poder do Legislativo restabelece o equilíbrio entre eles e permite, assim, o Presidente ser controlado efetivamente pela Câmara dos Deputados caso repita a maioria parlamentar anterior opositora ao Executivo.

Esta medida tem o caráter excepcional somente utilizada em situações predeterminadas em que fique efetivamente demonstrada a interferência indevida do

---

[399] Atualmente, no Brasil vige a Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade do Presidente da República e regula o respectivo processo de julgamento.

Presidente da República sobre questões afetas a existência da União, o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, a segurança interna do país, a probidade na administração, a lei orçamentária, a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento das decisões judiciárias.

Se essa indevida interferência partir do Governo, o expediente é mais simples e corriqueiro no sentido de a Câmara dos Deputados apresentar a moção de censura e, com isso, dissolver o Governo para que, então, se constitua um novo livre das interferências indevidas.

Como sugestão para ampliar a responsabilidade perante o Legislativo é importante ter em mente a necessidade da manutenção da prestação ordinárias de contas pelo Presidente da República. Esse é o mecanismo existente no art. 18 da Constituição Francesa que permite o Chefe de Estado oferecer explicações sobre fatos relevantes relacionados a suas atribuições ou sobre situações que tenham restado pendentes e sem solução adequada no Governo.

Por mais que o Governo seja gerido internamente pelo Primeiro Ministro é inegável que o Presidente detém o controle sobre os atos daquele podendo promover a sua destituição em caso de irregularidades insanáveis com o apoio do Parlamento. Esse apoio, embora não seja imprescindível, mostra-se bastante razoável na medida em que sem ele haverá profundas dificuldades de se constituir um novo Governo estável em que assegure a governabilidade duradoura e necessária a estabilização do país.

Não se mostra, por outro lado, plausível qualquer proposição de alteração legislativa em que autorizasse a destituição do Presidente caso não obtivesse maioria na Câmara dos Deputados após eleição decorrente de anterior dissolução, bem como estipular destituição em decorrência do insucesso no referendo ou perda de engajamento de seu mandato[400].

São situações pontuais que não podem comprometer a investidura do mandatário, além do mais a diarquia confere ao Primeiro Ministro a gama de atribuições executivas capazes de gerir a governabilidade e o plano de Governo estabelecendo o diálogo com o Parlamento, motivo pelo qual a destituição do Presidente, por estas condições, provocaria,

---

[400] Essas situações são descritas por Tavares, em que, ao se referir a Francis Hamon (La crise du système référendaire. *Droits*, v. 43, n. 1, p. 91-108. 2006), afirma que se o Presidente não engajar sua responsabilidade perante o povo em caso de insucesso no referendo, o procedimento oferece risco político, pois o Presidente poderia sair enfraquecido da consulta popular e com sua legitimidade comprometida. TAVARES, Marcelo Leonardo. O semipresidencialismo francês em xeque, p. 153.

também, a destituição automática de um chefe de Governo que, muitas vezes, poderia estar conduzindo as políticas internas de maneira bastante exitosa.

Não há experiências em outros países, nem dados científicos que orientem que este comportamento abrupto seja capaz de estancar uma eventual crise institucional.

6.4.3 Responsabilidade política Ministerial perante o Presidente da República e o Parlamento

O princípio da responsabilidade ministerial tem duas vertentes de responsabilidade que compreendem a individual, ou seja, de cada Ministro e responsabilidade coletiva.

6.4.3.1 Responsabilidade Ministerial individual

Os Ministros são individualmente responsáveis pela gestão de suas pastas ministeriais. São responsáveis por apresentar políticas e defender ações que se enquadram no âmbito do seu departamento de acordo com o programa governamental difundido pelo seu chefe de Governo.

Nesse cenário, o Ministro apresenta e defende projetos de lei que se enquadram na jurisdição da sua esfera de atuação e justifica as dotações financeiras que lhe são alocadas.

Sob este princípio, um Ministro é responsável perante a Câmara não só por meio de suas próprias ações, mas também dos seus funcionários e secretários.

A título de exemplo um Ministro poderia possivelmente ser obrigado a demitir-se devido a um caso destacado de má gestão em seu ministério que ficasse devidamente demonstrado por meio de provas idôneas.

Decorre muito mais de um compromisso moral de gestão pública do que da efetiva apuração e punição pelo ilícito cometido.

Qualquer comportamento contrário, nesse sentido, diante de evidências sólidas de imoralidade, compromete, de sobremaneira, a confiabilidade no Governo, a estabilidade das instituições e a própria confiança popular no Parlamento.

Não é, sem propósitos, que atualmente o Parlamento e o próprio Governo brasileiro goza de confiança baixa o que impacta na disposição para participação popular.

Esse descrédito e essa desconfiança do sistema político brasileiro pela sociedade torna cada vez mais difícil a participação nos processos democráticos e a consequência

disso é a polarização da política, além do crescimento dos votos brancos e nulos nas eleições que se seguiram[401].

6.4.3.2 Responsabilidade Ministerial coletiva

A fim de aprimorar o sistema de responsabilização ministerial, é possível, em convenção constitucional, atribuir a responsabilidade ministerial de forma a abranger a responsabilidade ministerial coletiva ou solidariedade ministerial.

Sob este princípio, o Primeiro Ministro e seus Ministros são coletivamente responsáveis perante a Câmara dos Deputados pelas ações de seu Governo.

Assim, o Conselho de Ministros fala a uma só voz e cada Ministro é absoluta e irrevogavelmente responsável pelas decisões do Conselho de Ministros, quer as apoie ou não.

Em decorrência, a solidariedade ministerial se torna a principal consequência política da responsabilidade ministerial.

Assim, quando um Governo é censurado pela Câmara dos Deputados, é derrubado como um todo, ou seja, o destino de um Ministro está vinculado ao do Governo do qual ele ou ela é membro; inversamente, o destino do Governo ou de um Primeiro Ministro pode depender das decisões tomado por um único Ministro[402].

Nesse sistema de responsabilização, na Câmara dos Deputados, o princípio da responsabilidade ministerial ou, mais em particular, a solidariedade ministerial prevê que um Ministro pode sempre agir em nome de outro Ministro.

Dessa forma, durante o período de perguntas e respostas orais no Parlamento, ainda que uma questão seja dirigida a um determinado Ministro, o Governo pode responder por meio de um outro Ministro designado por aquele.

Igualmente, um Ministro pode ser sempre substituído por outro Ministro em qualquer fase da votação de um projeto de lei que ele mesmo apresentou ou em qualquer outro debate, inclusive na Câmara incluindo um debate no final de uma sessão ou durante uma interpelação em qualquer comissão.

---

[401] Informações disponíveis em: <https://www.politize.com.br/historico-dos-votos-brancos-e-nulos/> e <https://www.dw.com/pt-br/votos-brancos-e-nulos-batem-recorde-na-elei%C3%A7%C3%A3o-presidencial/a-46081669>. Acesso em: 20 jul. 2020.

[402] BRUN, Henri; TREMBLAY, Guy; BROUILLET, Eugénie. *Droit constitutionnel*. 5. ed. Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2008, p. 377.

Essa substituição, a propósito, não constitui qualquer ofensa ao Parlamento na medida em que o Governo age em bloco com identidade de pensamento e de ação a fim de alcançar o resultado pretendido na execução do programa de Governo.

6.4.3.3 Responsabilidade do Primeiro-ministro

Neste cenário de responsabilidade do Primeiro Ministro perante o Presidente da República, é importante destacar que o Primeiro Ministro se torna responsável perante aquele e, no âmbito da responsabilidade política do Governo, perante a Câmara dos Deputados.

O Vice Primeiro Ministro e os Ministros de Estado são responsáveis perante o Primeiro Ministro e, no âmbito da responsabilidade política do Governo, perante a Câmara dos Deputados.

Os respectivos Secretários e Subsecretários de Estado são responsáveis perante o Primeiro Ministro e o respetivo Ministro.

Embora o Primeiro Ministro seja o responsável pela direção as ações do Governo, tal plano deve ser submetido à apreciação da Câmara dos Deputados por meio de uma declaração do Primeiro Ministro, no prazo máximo de dez dias após a sua nomeação.

Se a Câmara dos Deputados não se encontrar em funcionamento efetivo, será obrigatoriamente convocada para o efeito pelo seu Presidente.

O debate não pode exceder três dias e até ao seu encerramento pode, por iniciativa de um terço dos deputados, propor a rejeição do programa ou o Governo solicitar a aprovação de um voto de confiança.

A rejeição do programa do Governo exige maioria absoluta dos Deputados presentes na respectiva sessão de votação.

Nesse caso o Governo não se forma e o Presidente da República deve indicar um novo Primeiro Ministro para nova submissão do programa ao Parlamento.

Sem prejuízo das funções reguladoras do Presidente, o Primeiro Ministro exerce o poder regulamentar e dentre as suas atribuições constitucionais a que se propõe incluem-se: (i) editar medidas provisórias e propor leis delegadas, na forma constitucional; (ii) expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis sancionadas pelo Presidente; (iii) sugerir a nomeação e exoneração dos Ministros de Estado; (iv) exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal; (v) dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não

implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (vi) enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição; (vii) prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, em conjunto com o Presidente da República, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior; e (viii) prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei.

O Primeiro Ministro poderá delegar as atribuições mencionadas itens iv e vii aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

Substitui, se necessário, o Presidente da República na presidência dos conselhos e nas comissões podendo, a título excepcional, substituí-lo para a presidência de um Conselho de Ministros em virtude de uma delegação expressa e de uma agenda determinada.

Perante o Presidente tem responsabilidade administrativa e não política decorrente da execução do programa de Governo e às linhas gerais definidas pelo chefe de Estado. Para tanto, tem a obrigação de informar ao Presidente da República acerca dos assuntos relacionados à política interna.

Mantém-se obrigado, ainda, a dar informação acerca da atividade governamental relativa às principais políticas que o Executivo pretenda desenvolver ou atos que pretenda praticar.

Portanto, não é compreensível que o Presidente conheça tais intenções por meio da imprensa nacional, pois, assim sendo, tal conduta do Primeiro Ministro pode, inclusive, representar violação do dever de lealdade institucional que, uma vez reiterada injustificadamente, pode envolver, de forma justificada, a demissão do Governo e até a dissolução do próprio Parlamento pelo Presidente.

A título de exemplo, há uma prática constitucional derivada dos costumes em que o Primeiro Ministro tem o dever de se reunir com o Presidente da República, uma vez por semana, a fim de dar explicações acerca das ações tomadas e a serem tomadas. Embora não esteja em nenhuma constituição de sistema semipresidencialista tal obrigação, tem-se usado a razoabilidade para se estabelecer um diálogo produtivo e construtivo revalidando os laços de lealdade institucional e dever de informação[403].

---

[403] SILVA, Anibal Cavaco. *Quinta-feira e outros dias*. Porto: Porto Editora, 2017, p. 434.

Por isso, pode ser destituído caso o Presidente entenda por necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas, ouvido previamente o Conselho da República e o Parlamento.

A manifestação prévia do Conselho da República não tem qualquer natureza vinculativa o que autoriza o Presidente a dispor contrariamente, inclusive.

Já em relação à oitiva prévia da Câmara dos Deputados, em que pese ser destituída de força impeditiva, se a decisão do Presidente for descompassa dessa manifestação, haveria grande probabilidade de se deflagrar uma crise institucional, pois, sem apoio do Parlamento, qualquer Governo tem de ter curta duração com períodos de bastante instabilidades.

Veja-se que a partir do momento em que o Presidente nomeia o chefe de Governo e os Ministros de Estado sugeridos por aquele, o chefe de Estado não pode mais exonerar sem que haja o consentimento do Primeiro Ministro.

Não se trata de uma limitação constitucional para o Presidente já que é o detentor da prerrogativa de nomear e exonerar, mas, diversamente, de uma prática costumeira de boa governabilidade capaz de outorgar ao Governo autonomia decisória para formar sua equipe de trabalho.

Essa independência traduz na assunção da responsabilidade individual e coletiva dos Ministros de Estado perante o Primeiro Ministro e Parlamento inclusive, quanto à composição do Governo haverá espaços para que o Parlamento indique agentes para respectivas pastas ministeriais em troca de apoio à agenda legislativa e ao programa de Governo.

Essa negociação dos cargos faz parte das alianças necessárias à formação do Governo, apoio parlamentar e condução dos trabalhos legislativos com o protagonismo do Primeiro Ministro.

Há assim uma mudança legítima de poder de dirigir a administração, na qual se verifica diante de uma transferência provisória, ou seja, o chefe do Governo torna-se o verdadeiro líder do Executivo no tocante à execução desse plano[404].

Com isso, o Parlamento pode contrariar o ato de destituição do Presidente da República caso o Primeiro Ministro solicite uma moção de confiança, oportunidade em que a destituição do Presidente não produzirá efeitos.

---

[404] PARODI, Jean Luc. Na França, o regime é o "semipresidencial". *Revista do Serviço Público*, ano 43, v. 115, n. 6, p. 16-19, maio-jun., 1987.

Sendo, contudo, aceita a destituição do Primeiro Ministro pelo Presidente da República importa renúncia tácita de todos os demais Ministros de Estados escolhidos e referendados pelo Presidente anteriormente.

Também importará a demissão do Governo o início de nova legislatura, a aceitação pelo Presidente da República do pedido de demissão apresentado pelo Primeiro Ministro, a morte ou a impossibilidade física duradoura do Primeiro Ministro, a rejeição do programa do Governo pela Câmara dos Deputados, a não aprovação de uma moção de confiança e a aprovação de uma moção de censura por maioria absoluta dos Deputados presentes na sessão de votação.

A responsabilidade política do Governo perante a Câmara dos Deputados se revela na medida em que compete ao legislativo analisar a execução do seu programa ou assunto relevante de interesse nacional.

No plano desta responsabilidade emergem, no plano político, deveres institucionais como a submissão a votação desse programa de Governo; a apresentação de moção de censura; submissão pelo Conselho de Ministros de uma moção de confiança ao Parlamento; a apreciação dos atos de Governo e da administração pública federal, assim como a prestação de contas e os relatórios de execução dos planos nacionais.

No tocante à apresentação da moção de censura, por iniciativa de um terço dos Deputados presentes na sessão de votação, poderá ser proposta esta moção que deve ser apreciada quarenta e oito horas após a sua apresentação em debate de duração não superior a três dias.

Se a moção de censura não for aprovada por quórum de maioria absoluta, os parlamentares não poderão apresentar outra durante a mesma sessão legislativa, porém, se a maioria simples assim se manifestar pela sua aprovação, embora não demita o Governo, deixa claro o recado político de desaprovação do atual Governo.

Por outro lado, caso seja aprovada por maioria absoluta dos Deputados presentes na sessão, o Governo será destituído, devendo, para tanto, o Presidente da República indicar outro no prazo de dez dias.

A submissão pelo Conselho de Ministros de uma moção de confiança ao Parlamento importa em reconhecer verdadeiro instrumento de pressão pois tem como seu fundamento obrigatório uma declaração política ou uma questão de relevante interesse nacional pela qual o Governo irá trilhar os próximos caminhos, motivo pelo qual a sua aprovação pelo Parlamento resulta em voto de confiança ao projeto do Executivo.

6.5 Desafio da confiança do Parlamento no Governo brasileiro

A confiança do Parlamento em um Governo é uma questão de julgamento político; não é uma questão de assunto de procedimento parlamentar sobre o qual o Presidente pode se pronunciar [405].

Sob esta ótica, a história do parlamentarismo britânico, por exemplo, ilustra o quanto há espaço para a interpretação do Governo nesta matéria quando há ausência de um voto explícito de desconfiança.

A rigor, durante a década de 1970, o Governo britânico foi derrotado por mais de 50 votos e, na grande maioria dos casos, ele nem sequer achou por bem pedir um voto de confiança explícito[406].

Isso demonstra que a derrota nas votações não importa reconhecer a derrota do Governo ou o risco à sua confiabilidade.

A propósito, o Governo tem a capacidade de interpretar o resultado de uma votação quando o projeto de lei encaminhado, de acordo com a agenda legislativa do Executivo, é importante para o cumprimento dos compromissos assumidos politicamente, entretanto, é inegável que, em certas situações, a derrota na aprovação deste projeto pode acreditar em desconfiança governativa.

Não obstante, o fato de que prever estas situações não põe em causa esta possibilidade a que o Governo julgue se uma derrota por uma votação deve resultar em sua demissão, o certo é que, ao contrário, assegura aos deputados que o seu voto sobre outros assuntos que não aqueles indicados não devem ser interpretados como uma desconfiança.

Os membros do Governo devem ter certeza de que para obtenção das votações necessárias aos seus projetos devem participar ativamente da política legislativa e estarem abertos ao debate e discussão no campo parlamentar.

Da mesma forma, se o Governo pretende garantir o sucesso da sua função e assegurar a governabilidade deve estar aberto ao diálogo, livre de linhas partidárias e compor com os deputados a fim de obter os votos necessários para a aprovação de seu projeto, ou seja, não devem estar restritos automaticamente a uma política partidária capaz de frear e instabilizar o próprio Governo.

---

[405] MCGEE, David. *Parliamentary practice in New Zealand*. 4. ed. Auckland: Oratia, 2017, p. 96.
[406] BRUN, Henri; TREMBLAY, Guy; BROUILLET, Eugénie. *Droit constitutionnel*, cit., p. 308.

Nesse sentido, a responsabilidade do Governo deve ser restringida constitucionalmente justamente para que o seu Governo consiga assumir tal encargo e eliminar qualquer interpretação equivocada de um voto[407].

A título de exemplo, nessa mesma linha, preocupado com o reflexo do revés das votações, o Presidente do Congresso de Quebec Jean-Pierre Charbonneau, em seu projeto de reforma parlamentar apresentado em 1998, se propôs a prever nas ordens permanentes as circunstâncias nas quais a confiança da Assembleia no Governo pode ser posta em questão.

A sua proposta destinou-se a permitir que o parlamentar possa exercer o papel de companheiro do Governo sem sentir que são constantemente limitados pelas restrições impostas pela convenção governamental responsável já que é e continua independente.

Assim, a proposta especifica os assuntos pelos quais o Parlamento canadense se compromete a acordar, sem, no entanto, pôr em cheque a prerrogativa do Governo avaliar se uma derrota em um destas matérias põe em dúvida a sua existência[408].

Sob o risco de o Governo se vulnerabilizar pela análise equivocada de uma votação, em 2004, o Presidente Michel Bissonnet da Assembleia Nacional de Quebec apresentou um projeto de lei que vem ao encontro dessa preocupação estabelecendo em suas disposições que a confiança da Assembleia no Governo somente pode ser posta em questão durante a votação de: (i) uma moção de censura; (ii) a moção do Primeiro Ministro para adotar a política do Governo; (iii) a moção do Ministro da Fazenda propondo a adoção de uma política fiscal do Governo; e (iv) moção relativa a do qual o Governo, por declaração do Primeiro Ministro ou do seu representante, incorreu expressamente em sua responsabilidade.

São situações que limitam sobremaneira o risco de o Governo, em algumas oportunidades, acalorado pela política local, fazer juízos equivocados acerca do compromisso do Parlamento com as propostas legislativas de sua iniciativa, principalmente quando vencido for nas votações.

Essa linha de pensamento pode ser seguida pelo Congresso brasileiro quando se põe à prova a confiabilidade no Poder Executivo, pois desde a redemocratização brasileira a confiança do legislativo no executivo demonstra um desequilíbrio com duas fragilidades.

---

[407] GUAY, Richard *Réforme parlementaire:* projet du président de l'Assemblée nationale. Québec: Assemblée nationale du Québec, 1983, p. 1.314.

[408] CHARBONNEAU, Jean-Pierre. *Réforme parlementaire présentée par le Président de l'Assemblée nationale*. Québec: Assemblée nationale du Québec, 1998, p. 3.

Se o Executivo, ao longo do período de 1988 a 2020, vem sofrendo uma erosão vertical em seu capital político e diuturnamente não detém de instrumentos eficazes para reconquistá-los, quando perdida a sua sustentação eleitoral originária; por outro lado, o Legislativo, cuja composição desde 1988 até a atual, reflete o alto grau de fragmentação político-partidária e o caráter consociativo do sistema político no seu segmento eleitoral, partidária e federativa.

Isto representa dizer que o sistema político tendencionará a reproduzir Governos com acentuada minoria no Legislativo de modo que o caminho, ente eles, será delicado cujo o equilíbrio se mostrará cada vez mais difícil e custoso à nação[409].

E, essas duas fragilidades são acentuadas na medida em que os responsáveis pela política do Executivo costumeiramente não conhecem o funcionamento das instituições e dos processos que caracterizam a política e, ademais, os membros do Legislativo não se sentem responsáveis pela formulação da política nacional e dedicam-se primordialmente à representação de interesses regionais e corporativos[410].

Depreende-se dessa relação desequilibrada em que a confiabilidade do Congresso no Executivo impulsiona o Legislativo a vetar, com frequência crescente, medidas propostas pelo Executivo, e o Executivo, por outro lado, em disputa de forças contra o Legislativo, tende a gerar um quadro de conflito em que o impasse e a ingovernabilidade serão inevitáveis.

Exemplo disso, foi o evento que ocorreu na República Populista, com o desenlace *manu militari* em 1964, em que diante de uma crise de paralisia decisória (Santos, 1982), oriunda da incapacidade do Executivo diante de um Legislativo hostil para tomar decisões políticas adequadas em relação à crescente crise do Estado foi a mola propulsora para a mudança do sistema.

O resgate a essa confiabilidade, por ora comprometida retratada em dois processos de impedimentos em menos de 30 anos, precisa ser retomada e, para tanto, depende desse novo desenho de um sistema político capaz de dualizar as responsabilidades do Poder Executivo e aproximar o Governo do Parlamento.

Entretanto não basta adaptar a conjectura da crise atual uma emenda constitucional capaz de criar um sistema semipresidencialista sem que os atores políticos estejam comprometidos com o novo sistema.

---

[409] LAMOUNIER, Bolívar; NOHLEN, Dieter (orgs.). *Presidencialismo ou parlamentarismo* – perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira. São Paulo: Idesp; Loyola, 1993.

[410] MORAES, Filomeno. Executivo e Legislativo no Brasil pós-constituinte. *São Paulo Perspec*., v. 15, n. 4, p. 45-52, out./dez. 2001.

A dualidade do Executivo sem que haja comprometimento com o novo sistema por parte dos atores políticos pode gerar a mesma situação ocorrida na 72ª República brasileira em que o Presidente, seguindo seu intento de voltar ao presidencialismo, acabou por escolher para ocupar o gabinete figuras políticas impopulares, ou sem expressão política, para assim aumentar seu espaço de manobra, e minar as possibilidades de se consolidar uma experiência de Governo parlamentar[411].

Tanto é que o Legislativo continuou a desempenhar o seu papel com base nas mesmas premissas anteriores sem, contudo, se utilizar das novas prerrogativas consolidadas pela Emenda Constitucional nº 4, que permitia aprovar um voto de censura ou de desconfiança.

A rigor, o Parlamento brasileiro da época não fez uso do instrumento efetivamente, para dizer no mínimo, apresentou uma única moção de censura que acabou por não ser aprovada.

Assim o Legislativo nunca efetivou a alteração na relação entre os poderes que seria de se esperar em decorrência da mudança de sistema de Governo.

Essa falta de comprometimento por parte dos atores políticos dificultou excessivamente a implementação e o funcionamento regular daquele sistema à época.

Nesse sentido, inclusive, Maria Hermínia Tavares de Almeida afirma que "a disposição de jogar o jogo de acordo com as novas regras é condição *sine qua* de qualquer reforma política bem-sucedida"[412].

No mesmo rumo, Rubiatti aduz:

> Em outras palavras, para que uma mudança político-institucional possa lograr sucesso é necessário que exista um comprometimento com as novas formas, não bastando apenas mudar o texto constitucional; é preciso que as práticas e as relações políticas também mudem. Essa mudança não ocorreu na experiência parlamentarista em questão. Nenhum dos atores políticos envolvidos no processo buscou realmente institucionalizar o novo sistema de Governo. Uma mudança de forma de Governo significaria uma transformação das práticas políticas, mas o que se enxergou no caso em questão foi a manutenção dos hábitos políticos; os atores políticos e sociais não alteraram sua maneira de agir: a relação entre os poderes, e entre estes e a sociedade civil, ficou basicamente inalterada[413].

Diante disso a confiabilidade do Legislativo no Executivo decorre do próprio comportamento dos parlamentares de utilizarem a caixa de ferramenta à sua disposição

---

[411] RUBIATTI, Bruno de Castro. *Relação entre o Executivo e o Legislativo no período parlamentarista no Brasil (1961-1963).* 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

[412] ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Em defesa da mudança. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 1, n. 35, p. 19, mar. 1993.

[413] RUBIATTI, Bruno de Castro. *Relação entre o Executivo e o Legislativo no período parlamentarista no Brasil (1961-1963)*, cit., p. 160.

para instigar o Governo ao cumprimento do seu programa e compromisso com as reformas necessárias à modernização do Estado.

Dentro desta caixa de ferramentas estão presentes os instrumentos mais efetivos para que os parlamentares não deixem naufragar os ideais do novo sistema. Entre eles a utilização das moções de censura, confiança, desconfiança e construtiva são necessárias para frear o surgimento de crises institucionais capazes de abalar a credibilidade das instituições democráticas brasileiras.

A moção de censura está enraizada no princípio do Governo responsável em virtude do qual o Governo deve gozar da confiança do Parlamento representativo na maioria de seus membros.

Originalmente, o objetivo de uma moção de desconfiança é responsabilizar o Governo e, finalmente, retirar a confiança depositada pela Assembleia quando da aprovação da política de Governo geral.

É instrumento de minoria parlamentar na medida em que confere aos seus membros a possibilidade de apresentar, como forma de oposição, com razões concretas e justificáveis, e submeter à apreciação do Parlamento.

A rigor, qualquer membro pode mover uma moção de censura durante sua explanação no plenário do Parlamento ainda que sucessivamente ao discurso de abertura do Governo.

Os procedimentos para questionar a responsabilidade do Governo perante a Assembleia Nacional são definidos pelo artigo 49 da Constituição da Constituição Francesa que servem de paradigma para o semipresidencialismo brasileiro e se destacam em três: (i) o compromisso da responsabilidade do Governo por seu programa ou por uma declaração de política geral comumente chamada de voto de confiança; (ii) a apresentação de uma moção de censura por iniciativa dos deputados; e (iii) o compromisso da responsabilidade do Governo na votação de um texto submetido ao Parlamento.

A Quinta República Francesa estabeleceu um regime político híbrido, apresentando algumas das características dos regimes presidenciais e essencialmente as características dos regimes parlamentares, entre as quais a principal é a possibilidade de a Assembleia Nacional desafiar a responsabilidade do Governo.

Estabeleceu que o Governo é responsável perante o Parlamento nas condições e de acordo com os procedimentos previstos nos artigos 49 e 50.

Essas condições e procedimentos marcaram a preocupação dos redatores em conciliar dois conceitos frequentemente conflitantes: responsabilidade do Governo e estabilidade do Governo.

A rigor, o artigo 50 limita o poder de sanção apenas à Assembleia Nacional quando a Assembleia Nacional adota uma moção de censura ou quando desaprova o programa ou uma declaração de política geral do Governo. Neste caso, o Primeiro Ministro deve submeter-se ao Presidente da República a renúncia do Governo.

Essas são as únicas situações em que o Primeiro Ministro é obrigado a apresentar a renúncia de sua equipe.

Dentre os três procedimentos para questionar a responsabilidade do Governo perante a Assembleia Nacional, a revisão constitucional de 23 de julho de 2008 instituiu dois novos procedimentos de controle que, de maneira alguma, podem pôr em causa a responsabilidade do Governo: o voto de uma resolução por uma das duas Assembleias (artigo 34-1) e declarações votáveis (artigo 50-1). Nestes dois últimos casos, um voto negativo também não obriga o Governo a renunciar.

Com relação aos procedimentos de responsabilização do Governo, vejamos o primeiro a ser discutido: compromisso da responsabilidade do Governo por seu programa ou por uma declaração de política geral.

Este procedimento é uma iniciativa do Governo e deve ser discutido no Conselho de Ministros. O Primeiro Ministro, e somente ele, pode envolver a responsabilidade do Governo perante a Assembleia Nacional em seu programa ou em uma declaração de política geral.

Esse compromisso de responsabilidade não é obrigatório quando um Governo toma posse, porém desde 1993, todos os Governos buscaram a confiança da Assembleia nos poucos dias seguintes à sua nomeação.

A título de exemplo, vários Governos solicitaram, no decorrer de sua existência, principalmente por ocasião de um evento específico, a confiança da Assembleia Nacional. Desde 1958, foram utilizados 38 vezes.

O segundo procedimento resulta da apresentação de uma moção de censura por iniciativa dos deputados.

Nessa linha, os deputados podem apresentar uma moção de censura ao Presidente da Assembleia Nacional e, para ser admissível, deve ser assinado por pelo menos um décimo dos seus membros.

Para evitar moções repetitivas, cada deputado signatário só pode assinar três moções durante a sessão legislativa ordinária e uma durante uma sessão legislativa extraordinária.

Assim que a moção é apresentada, nenhuma assinatura pode ser adicionada ou removida. A lista de signatários é publicada na imprensa oficial e no relatório completo dos debates.

A discussão anterior à votação da moção de censura é organizada da mesma forma que os debates anteriores à questão da confiança, com a condição de que o primeiro debatedor, relator originário, seja um dos signatários da moção de censura.

Nesse semipresidencialismo racionalizado, a vontade de se estabelecer a estabilidade do Governo inspirou duas novas disposições: a primeira consistente que a apresentação de uma moção de censura abre um período de quarenta e oito horas durante o qual ela não pode ser posta à votação, impedindo assim votos excessivamente emocionais; e a segunda de que a moção de censura só é adotada se for votada por maioria absoluta dos membros da Assembleia.

Na prática francesa uma única moção de censura foi votada em 1962. Mais do que o Governo em vigor, marcou de fato a hostilidade da Assembleia Nacional ao projeto do General de Gaulle, então Presidente da República, para modificar a Constituição pelo referendo para eleger o chefe de Estado por sufrágio universal direto.

O Presidente respondeu à censura do Governo, declarando a dissolução da Assembleia Nacional; as eleições legislativas que se seguiram enviaram à Assembleia a maioria dos deputados favoráveis à sua política[414].

O fator majoritário limitou consideravelmente o alcance da moção de censura. Hoje, é o principal instrumento processual que permite à oposição provocar um debate sobre uma determinada questão.

---

[414] CONORD, Fabien. De la «République sénatoriale» à la «forfaiture». Le Sénat et la Ve République 1959-1962. *Histoire@Politique – Politique, culture, société*, v. 3, n. 12, p. 1-27, 2010.

O terceiro procedimento decorre do compromisso da responsabilidade do Governo pela aprovação de um projeto de lei considerado essencial ao seu programa de Governo.

Nessa situação, o Primeiro Ministro assume a responsabilidade perante a Assembleia Nacional pela aprovação de um projeto de lei que julga essencial à execução do seu programa

É necessária uma deliberação prévia do Conselho de Ministros com o objetivo de envolver a responsabilidade do Governo em seu programa ou em uma declaração de política geral.

A decisão do Primeiro Ministro leva à suspensão imediata, por vinte e quatro horas, da discussão do projeto de lei no qual a responsabilidade do Governo está envolvida. Durante esse período, uma moção de censura pode ser apresentada, atendendo às condições de admissibilidade estabelecidas.

Dessa situação podem decorrer duas hipóteses possíveis: (i) se nenhuma moção de censura for apresentada, o projeto ou a proposta é considerado adotado; entretanto (ii) se uma moção de censura for apresentada, ela será discutida e votada nas mesmas condições que se fosse apresentada espontaneamente pelos deputados.

Se a moção for rejeitada, o projeto ou proposta será considerado adotado. Na hipótese inversa, a proposta legislativa é rejeitada e o Governo, desconfiado, é derrubado.

Na história francesa, essa prorrogativa foi utilizada com bastante frequência por alguns Governos que não tinham a maioria robusta da Assembleia, ou seja, detinham uma maioria estreita como ocorreu nos Governos de Barre, Rocard, Cresson e Bérégovoy em particular.

Entretanto, contrariando à sua lógica original, esse procedimento foi utilizado para permitir a aprovação, mais célere e sem discussões, de um projeto de lei essencial para o Governo sem que houvesse espaços para emendas parlamentares modificativas.

Com a revisão constitucional de 23 de julho de 2008 em que limitou o número de compromissos de responsabilidade por sessão, esse instrumento reduziu e muito a sua efetividade.

Esses instrumentos existentes no sistema semipresidencialista reforçam a ideia de que o Legislativo participa diretamente na formação do Governo e, por isso, a relação de confiança deve ser estreita.

A rigor, o Legislativo brasileiro precisa ter incentivos para participar diretamente da institucionalização do semipresidencialismo, pois neste sistema é o gabinete governamental que ganha força e lidera o processo de decisões, reduzindo, por via das vezes, a participação do legislativo.

É por isso que o Governo tem sua origem e dependência para continuar sendo Governo do apoio da maioria do Parlamento, seja por meio de partido majoritário, o que no Brasil devido à grande fragmentação partidária se mostra cada vez mais distante, seja por meio do apoio de uma coalizão majoritária, para que, por outro lado, não haja relações conflituosas entre eles.

Esse resguardo objetiva dar maior celeridade ao processo decisório, pois o papel do Parlamento na elaboração legislativa se torna cada vez mais enfraquecido, na medida em que os projetos de políticas são preparados dentro do próprio gabinete e, por contar com a sustentação da maioria do Legislativo, não há expectativas de que esses projetos sejam modificados substancialmente no decorrer dos debates no Parlamento a ponto de desfigura-los.

Como consectário, na medida em que o Executivo se consolida na elaboração dos projetos de interesse do Governo, o Legislativo se torna palco e assume a responsabilidade pela discussão e votação sobre as grandes questões nacionais, dando preferência ao gabinete governamental para a condução e a formulação de políticas efetivas e rotineiras da sociedade. Esse é o caso de funcionamento adequado do sistema semipresidencialista.

Pela Constituição brasileira de 1988, o Legislativo tem um papel de destaque na formulação de políticas pública, pois os parlamentares individualmente detêm o poder de influenciar o processo decisório e a agenda política do Executivo na medida em que hoje há esse compartilhamento. Isso cria um pêndulo de constantes instabilidades que contribuem para o agravamento da desconfiança legislativa no Executivo.

É preciso, assim, reforçar o papel do Legislativo e abrir espaços dialogados para a formação de um Governo sustentável que goze da confiança parlamentar. Sem isso, não haverá incentivos reais para fortalecer o novo sistema de Governo.

Mesmo que no semipresidencialismo o Legislativo não tenha a prerrogativa de escolher o Governo, em regra, com a indicação de um nome[415], ele não perde a influência e poder de decisão sobre o Gabinete na medida em que ele se consolida, pois, o mecanismo de moção assegura aos parlamentares a participação ativa na aprovação do Governo e em seus projetos de lei.

Nesse sentido, a moção de censura construtiva vem exatamente ao encontro de assegurar ao Parlamento quando detém um Governo minoritário nomeado originariamente pelo Presidente de submeter à rejeição seja simples ou qualificada e, em contrapartida, por meio da maioria absoluta, indicar um Primeiro Ministro alternativo.

Idealizado como mecanismo de reforço do sistema parlamentar, o Parlamento somente pode desconstituir o Governo desde que eleja simultaneamente um novo Governo com indicação do Primeiro Ministro.

Dessa forma, se o Parlamento tiver perdido a confiança no gabinete governamental, mas se se encontrar dividido internamente quanto à escolha de um novo nome, pode efetivamente paralisar o funcionamento do país. Um quadro real semelhante a de um Governo dividido, justamente uma das disfunções que circundam as democracias presidenciais.

Entretanto se não houver essa divisão interna que conduza ao efeito paralisante do Governo novo, esse mecanismo é de propulsionar os legisladores brasileiros atuantes na experiência em questão a se empenharam na institucionalização do novo sistema, já que não há abdicação de parte de seus poderes na condução do processo decisório.

Ombro a ombro disso é importante refrescar a ideia da necessidade de se obter uma coesão e uma disciplina partidária.

A rigor, Rubiatti sustenta que:

> ... muitos afirmam que para o bom funcionamento do sistema de Governo parlamentar é necessário que os partidos sejam coesos e disciplinados, principalmente os partidos que formam a base de sustentação do Governo, uma vez que se essa disciplina não existir, o Governo perde apoio e pode cair. Se parte dos parlamentares que formam a base de sustentação do Governo se posicionar contrariamente ao Gabinete em questões chave é possível que o Governo caia[416].

---

[415] A exceção abrange exatamente a possibilidade de oferecimento da moção de censura construtiva em que o Legislativo, ao rejeitar o Governo atual, em regime de coabitação, indica nome cuja resistência não se mosntra vigorosa no parlamento, oportunidade em que abre espaço ao diálogo institucional e construtivo no sentido de aprovação de um novo projeto e governo ministerial.

[416] RUBIATTI, Bruno de Castro. *Relação entre o Executivo e o Legislativo no período parlamentarista no Brasil (1961-1963)*, cit., p. 166.

Esse arranjo institucional do semipresidencialismo, mais voltado para a característica do sistema parlamentarista, contribui para forçar os partidos políticos a serem mais disciplinados em sua atuação parlamentar.

Favorece também a relação de dependência do Governo em relação ao apoio parlamentar para se manter no cargo e executar suas políticas nacionais e, por isso, reforça à necessidade de posturas republicanas a fim de garantir essa confiabilidade.

De uma ou outra sorte, a ideia desse sistema está vinculada a esta coesão partidária sem a qual se mostra inviável a própria manutenção da confiabilidade no Executivo. E essa coesão partidária deve atuar de maneira significativa na formação do novo Governo.

Tanto é que se o Presidente da República escolhe o Governo sem qualquer sinalização do Parlamento, no sentido de formar uma maioria, e só depois de algum tempo, lhe confia a submissão a voto de confiança, esse tipo de comportamento se aproxima muito mais de um processo de formação ministerial de um sistema presidencialista do que de um de viés parlamentarista.

Sem esse padrão de coesão e disciplina partidária, haverá a fragmentação de ideais, o facciosismo e a instabilidade da qual impossível é decorrer uma relação de confiança.

CONCLUSÃO

As experiências francesas e portuguesas nos últimos anos têm demonstrado o quanto o sistema semipresidencialista proporcionou a racionalização das relações institucionais entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo a ponto de garantir a efetividade dos Governos seja em regime de cooperação ou até mesmo em regime de coabitação.

A estabilização das relações entre os poderes permitiu a manutenção de um diálogo construtivo em favor das Repúblicas instauradas assegurando, por outro lado, a existência de mecanismos de arrefecimento nos casos de crises institucionais.

Esses mecanismos traduzidos na dualidade do Executivo, no sistema de dupla responsabilidade do Governo perante o Presidente e o Parlamento, a possibilidade de proposição de moções e, ao final, a possibilidade de destituição do Parlamento pelo Executivo com convocação de novas eleições fortaleceram o equilíbrio estrutural dos poderes republicanos e a própria separação dos poderes.

Nessa linha, esses instrumentos contrabalancearam o pêndulo quando o Governo tendia, nos momentos de confluência da maioria parlamentar, instituir um presidencialismo puro, como também contrabalancearam, nos casos de coabitação, em que a maioria parlamentar contrária ao Presidente tendia a instituir um parlamentarismo puro.

No caso de confluência, pela dualidade do Executivo, o Presidente, ainda que detenha o apoio do Parlamento, tanto é que obtém a aprovação do Governo indicado por ele, deve, necessariamente, repartir poderes constitucionais, legislativos e administrativos com o Primeiro Ministro, o qual, a propósito, junto com sua equipe efetivamente governa a Administração Pública Federal.

Não haverá espaços no semipresidencialismo de confluência para que o Presidente usurpe as funções do Governo, porquanto tais funções são distintas constitucionalmente importando inclusive responsabilidade pessoal do Presidente junto ao Parlamento o que provocaria o seu processo de impedimento.

No outro viés em que a coabitação está presente, o equilíbrio também resta assegurado, pois, além das funções continuarem repartidas entre eles, o apoio da maioria parlamentar de base contrária ao Presidente da República obrigada o Primeiro Ministro a necessariamente observar as competências institucionais daquele sem invadi-las.

Então independentemente da natureza do Governo no semipresidencialismo, seja de confluência ou coabitação, os mecanismos de freio e contrapeso se mostram bastante eficientes a ponto de enfrentar crises políticas sem que haja maiores comprometimentos institucionais.

Ao longo do trabalho científico foram trazidos dados técnicos que demonstram a estabilidade dos Governos tanto na França como em Portugal, ao menos, nas últimas cinco décadas de pesquisa, pois essa mobilidade de articulação do Executivo com o Legislativo, em especial, na formação do Governo assegura a estabilidade tão desejada para qualquer regime democrático.

Não há dúvidas, entretanto, que há críticas ao semipresidencialismo francês devido à ausência de responsabilidade do Presidente junto ao Parlamento, fato este superado aqui devido a manutenção do sistema de responsabilidade do Presidente da República junto ao Congresso Brasileiro nos casos de crimes de responsabilidade.

Por outro lado, a previsibilidade de destituição do Parlamento pelo Presidente reequilibra essa relação.

Na mesma linha, o poder de o Presidente demitir o Primeiro Ministro ou um dos seus Ministros de Estado quando eventualmente venham a se afastar deliberadamente das políticas gerais definidas por aquele como marco de campanha política e compromisso geral assumido.

Em contrapartida, o Parlamento detém, além da competência para apurar crimes de responsabilidade do Presidente que o pode conduzir ao impedimento, o poder de censurar coletiva ou individualmente cada um dos Ministros de Estado, fazendo com que o Governo caia no todo ou em parte.

Ademais, pode, inclusive, propor a moção de censura construtiva em que a ideia não é exaurir ou anular o poder de o Presidente da República indicar o Primeiro Ministro, mas, diversamente, construir uma maioria parlamentar sobre um determinado nome capaz de obter o apoio imprescindível à condução dos assuntos legislativos de interesse do próprio Governo.

Observa-se que para solucionar eventual conflito entre o Governo e o Parlamento, caso o Parlamento não consiga, por maioria constitucionalmente exigida, aprovar um nome substituto ao Primeiro Ministro, deve devolver à possibilidade de indicação e aprovação automática à figura do Presidente da República.

Essa forma objetiva de superação de conflito não impede, contudo, de, em tese, em caso de não atingimento do quórum pelo Parlamento, devolver ao Presidente a forma subjetiva para escolha do novo premier.

E, nesse sentido, é, ademais, que o chefe de Estado continua a ter os poderes próprios inerentes à sua função de indicar o Primeiro Ministro para formação do seu Governo, entretanto, se o Parlamento, em moção de censura construtiva assim o fizer, haverá objetivamente resolvido o problema de ingovernabilidade.

Essa moção de censura construtiva traz a flexibilidade ao sistema semipresidencialista quando é difícil a formação de uma maioria parlamentar no universo atual brasileiro em que o parlamento é bastante fragmentarizado. E é exatamente por isso que a reforma do sistema político brasileiro se mostra indispensável e antecedente à modificação do próprio sistema de Governo.

Veja-se que a questão da fragmentação partidária no Brasil é uma questão sensível à estabilidade das alianças políticas formadas pré e pós-eleitoral, já que não conseguem manter a durabilidade necessária para assegurar ao presidencialismo brasileiro de coalizão uma maioria.

Vez e outra, crises institucionais fazem com que o Presidente da República, sem o apoio da maioria parlamentar, tenha que negociar posições no Governo e mitigar os planos de gestão para atender partidos políticos fracos e indisciplinados.

A forma como foi concebido o sistema pluripartidarista no Brasil permitiu a criação de quase ilimitados partidos políticos de baixa consistência ideológica e nenhuma identificação popular.

Nesse ponto, a propósito, a alta dispersão partidária provocou a pulverização de muitos partidos os quais sem critérios limitativos de criação bem definidos tencionou a tornar-se um dos principais fatores do enfraquecimento do próprio sistema político-partidário.

Esse fator contribui para a existência de Governos necessariamente coalizados com partidos essencialmente antagônicos, inclusive ideológicos, cuja composição heterogênea, incoerente e de interesses antagônicos provocam uma onda de instabilidade em todo o sistema.

Esse pêndulo de negociação se torna mais vulnerável a rupturas e a ingovernabilidade se pensado em médio ou a longo prazo.

É exatamente por isso que diante dessa alta pulverização partidária e fragmentação excessiva o risco a qualquer sistema de Governo se mostra inevitável devendo, para tanto,

estabelecer critérios objetivos para manutenção do acesso ao fundo partidário e ao tempo de antena por parte destes partidos.

Nesse sentido, inclusive, o sistema eleitoral deve ser valorado não só do ponto de vista de sua capacidade de assegurar a estabilidade e a continuidade governamental, mas também, inversamente do ponto de vista de sua capacidade de viabilizar a alternância dos partidos no Governo.

Dessa forma, para assegurar essa estabilidade e governabilidade, não basta modificar o sistema de Governo, é preciso, também, adotar as reformas políticas necessárias para garantir a continuidade da estabilidade, como se propõe à limitação do multipartidarismo.

Uma das possíveis formas de controle da multiplicação desenfreada de partidos políticos, aliada a modificação do sistema eleitoral para o modelo distrital misto, é a adoção da cláusula de desempenho (também chamada de barreira ou de exclusão) de modo a fomentar a participação das mais diversas correntes ideológicas em absoluta sintonia com o princípio constitucional do multipartidarismo.

Essa ideia de limitação do multipartidarismo não é novidade brasileira. Está presente em outros países que se manifestam no sentido de que, para haver uma democracia participativa, com expressão dos reais segmentos da sociedade, é preciso que haja um conjunto de normas partidárias capazes de regular eficientemente os partidos políticos fortalecendo-os em seu conteúdo programático.

Nos países em que o multipartidarismo está presente há, de fato, exigência no sentido de que o partido ou, se possível normativamente, a coligação eleitoral de partidos alcance um percentual mínimo de votação para obter representação no Parlamento.

A propósito do tema, a Câmara dos Deputados novamente aprovou em votação final no dia 28 de setembro de 2017 regras para vedar as coligações nas eleições proporcionais, disciplinar a autonomia dos partidos políticos e estabelecer normas sobre fidelidade partidária e funcionamento parlamentar dos partidos políticos.

Encaminhada ao Senado Federal, foi aprovada em votação final em 03 de outubro de 2017 recebendo a emenda a numeração 97 de 2017.

O texto final disciplinou a partir dos resultados das eleições de 2018 a cláusula de desempenho eleitoral para que os partidos políticos tenham acesso ao fundo partidário e ao tempo gratuito de rádio e televisão, além de acabar com as coligações para eleições proporcionais para deputados federais, estaduais e vereadores a partir de 2020.

Para limitar o acesso dos partidos a recursos do fundo partidário e ao tempo de antena, a modificação constitucional estabeleceu a cláusula de desempenho eleitoral, com exigências progressivas até 2030.

Já é um bom recomeço ao restabelecimento da regra de barreira partidária, anteriormente rejeitada pelo Supremo Tribunal Federal, capaz de parametrizar objetivamente os partidos políticos e reduzi-los de forma significativa.

Essa recente modificação do texto constitucional para reimplantar a cláusula de desempenho eleitoral, por meio da emenda constitucional nº 97/2017, para obstar os partidos políticos que não obtiverem os percentuais definidos dos votos válidos para a Câmara dos Deputados nos anos eleitorais e subsequentes até 2030, vem corroborar para que as alianças, entre partidos fortes, permaneçam duradouras, ao longo do desempenho das funções do Governo, a fim de garantir a racionalidade e a governabilidade do pais.

Ademais para a consolidação da democracia partidária, a inexistência de critérios para a limitação do pluripartidarismo vem colaborando, em sentido contrário, para enfraquecê-lo, ao invés de concretizá-lo.

Nesse sentido, a propósito, a cláusula de barreira ou de desempenho eleitoral vai ao encontro do respeito as garantias constitucionais do pluralismo político, do pluripartidarismo e da igualdade de chances, pois evita o desvirtuamento de partidos políticos de pequena ou de nenhuma expressão o que, por sua vez, gerava um enfraquecimento de todo o sistema partidário.

A vedação às coligações nas eleições proporcionais colabora, igualmente, para impedir a formação de alianças com finalidades diversas às republicanas e a própria fragmentação do Congresso Nacional provocada por alianças instáveis destacadas somente após as eleições.

Dessa forma, indispensável se faz a manutenção da limitação partidária para o funcionamento adequado do sistema político aliada as demais reformas proposta como mudança para o sistema misto distrital e o semipresidencialismo.

Com relação à alteração do sistema eleitoral, o sistema proporcional de lista aberta com transferência de votos em funcionamento no Brasil estimula os candidatos a competirem interpartidariamente além de priorizarem a reputação individual em detrimento dos ideais partidários.

Nesse ponto, a fragilidade desse sistema se destaca, pois, as eleições giram em torno da pessoa do candidato e não do partido político. E é justamente por isso que a

grande maioria dos partidos tem um conteúdo programático frágil e variável conforme o interesse da situação já que todo o contexto eleitoral se volta a atenção à pessoa do candidato.

Isso fragiliza de sobremaneira os próprios partidos políticos e, consequentemente, o exercício da representação e do mandato obtido nas urnas.

A rigor, quando se discute a modificação do sistema eleitoral para o distrital misto, é inevitável concluir que quanto mais reduzida for a inserção das lideranças partidárias na possibilidade de os diversos nomes da lista se elegerem, menor será a disciplina e a coesão desses partidos no Parlamento. E, no caminho inverso, quanto maior a influência das qualidades pessoais no voto obtido pelos candidatos eleitos e menor o fator partidário, maior será o interesse consignado pela atitude legislativa dos representantes.

É exatamente por essa afirmação que a manutenção desses agentes no contexto político brasileiro subordina-se à constante necessidade de angariar recursos financeiros em benefício de sua própria região às expensas do erário público. Não é, sem propósito, que o Congresso Nacional, em recente decisão tomada em 17 de dezembro de 2019, aprovou fundo eleitoral para financiamento das campanhas na órbita de dois bilhões de reais para as eleições de 2020.

Junto à necessidade de manutenção do poder político, parlamentares acabam por transferir para o Executivo importantes atribuições decisórias muitas vezes não exercidas com tanta habilidade quanto seria pelo próprio Legislativo. E, certo disso, diante da inércia legislativa sobre algumas questões, sobrevém ao Judiciário, mediante provocação, preencher de forma ativista essas lacunas por meio da judicialização de questões muitas delas eminentemente políticas.

Outro ponto de redutismo do sistema habita exatamente no problema do não cumprimento dos princípios do presidencialismo democrático, ou seja, respeito à separação dos Poderes com freios e contrapesos mútuos.

A coexistência de um Executivo forte e partidos fracos, sem disciplina e ausentes de coesão, provoca, ao fim, um dos fatores da ineficiência do presidencialismo brasileiro.

O ritmo de desenvolvimento do presidencialismo brasileiro, sob a visão dos incentivos gerados pelo sistema eleitoral, acaba por comprometer a racionalidade institucional e a produzir dois potenciais problemas constantes em quase a totalidade dos mandatos exercidos durante o período de redemocratização: (i) a ingovernabilidade ou

concentração de poder em mãos do Executivo e; (ii) o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro e seus impactos sobre o comportamento legislativo.

Sob ambos os pontos, o atual sistema proporcional de lista aberta conduz que se um partido receber 20% dos votos, o número de representantes deverá significar por volta deste percentual.

Este sistema brasileiro assegura que o eleitor vote em um determinado candidato de sua preferência, mas, na prática, é eleito um candidato que o eleitor efetivamente não sabe como foi eleito e por quem foi eleito. Isto é provocado porque o sistema funciona da seguinte forma: embora o voto seja ofertado ao candidato, ele é inicialmente atribuído ao partido (ou coligação, se permitida); e toda vez que o partido atinge o quociente partidário, seu candidato mais votado obtém a cadeira.

Isso representa uma desvirtualização do sistema eleitoral proporcional na medida em que a grande maioria significativa dos eleitores não elege diretamente seu candidato, já que tal tarefa acaba por ser atribuída a esse conjunto de fatores que é o da votação personalizada e do quociente eleitoral e partidário.

Diante disso, essa fórmula implica uma série de desvantagens à sociedade brasileira, em especial, o custo alto das campanhas eleitorais, a reduzida representatividade na medida em que o eleitor vota em alguém que não será necessariamente eleito, mas contribuirá para eleição de quem ele sequer sabe que foi beneficiado e eleito pelo seu voto partidário.

Isto, a propósito, representa a impossibilidade moral de cobrar daquele candidato eleito posto que o eleitor não o votou de forma personalizada. Ademais, neste sistema eleitoral os próprios candidatos de uma mesma legenda ou coligação se tornam competidores intramuros tornando-se adversários entre si.

O primeiro passo à mudança dessa situação é a modificação do sistema eleitoral para um sistema que contribua para a criação e manutenção da governabilidade, ou seja, um sistema de votação misto

A implantação deste sistema misto importa conjugar tanto características do sistema proporcional como do sistema majoritário de representação na medida em que a Câmara dos Deputados deve ser dividida em duas partes ocupadas suas cadeiras tanto pela forma majoritária como pela forma proporcional.

Nessa linha, a metade das cadeiras do Parlamento são eleitas pelo voto pessoal do eleitor em um determinado candidato enquanto as demais cadeiras são preenchidas pelos candidatos eleitos pelo voto partidário.

O eleitor terá dois votos: (i) primeiro voto destinado ao candidato registrado no seu distrito eleitoral – vence aquele que obtiver o maior número de votos válidos – sistema majoritário; (ii) segundo voto destinado ao partido político – será definido o quociente eleitoral pela proporcionalidade dos votos válidos em cada partido para que, então, obtenha a vaga o candidato mais votado que atinja o quociente eleitoral.

A forma tradicional no segundo voto é no sentido de os partidos políticos apresentarem uma lista pré-ordenada e fechada dos candidatos concorrentes. Tal normatividade impede, devido à ausência de maturidade política brasileira, a democracia interna na escolha dos possíveis candidatos.

Por motivos democráticos a fim de facilitar o ingresso na política de novas pessoas, o adequado para o Brasil, é que esse sistema misto, em sua segunda votação, tenha uma lista semiflexível no sentido de que o eleitor poderá votar ou na legenda do partido ou em um integrante da lista partidária e, após a apuração do quociente eleitoral, seja possível a qualquer um da lista, independentemente de sua posição, alcançado o quociente eleitoral com os votos pessoais, obter o mandato eletivo.

As vantagens desse sistema misto são múltiplas ao assegurar a representação proporcional das minorias políticas, na medida em que os representantes destas estejam entre os que vão ser beneficiados pelos votos partidários.

Além disso, contribui com a redução significativa dos gastos públicos com campanhas políticas já que um candidato a deputado não precisará mais disputar voto em todo o Estado, mas apenas de seu distrito eleitoral.

Outra vantagem deste modelo é fortalecer os partidos políticos, porquanto poucos os candidatos são eleitos com votos próprios. Em média 85% dos candidatos devem êxito aos votos dados aos outros candidatos do partido ou da legenda.

Facilita a renovação na proporção em que as eleições distritais contribuem para a priorização de candidatos com maiores relações de causas; isso favorece o estreitamento e o fortalecimento dos laços entre população e representante político de modo a permitir que o eleitor possa cobrar do deputado eleito com seu voto no seu distrito.

Outro aspecto é permitir o balanceamento entre representação popular, formação de bases sólidas de apoio à governabilidade e fortalecimento dos partidos políticos que somadas a cláusula de desempenho político-partidário, certamente assegurará maior representatividade no Congresso.

São etapas necessárias e precedentes a construção de uma nova política brasileira capaz de mudar rumos e restabelecer o equilíbrio institucional dos poderes a fim de viabilizar o funcionamento do semipresidencialismo.

E o sucesso do funcionamento do semipresidencialismo depende exatamente dessa harmonia institucional que permita uma maior interação e participação do Executivo, na figura do Primeiro Ministro, na condução dos assuntos legislativos de interesse geral do país.

Sob este ponto, o Presidente deve continuar como o responsável político com uma atuação macro de modo a assegurar a racionalidade do sistema, enquanto o Governo debate e negocia institucionalmente as alianças necessárias com o Legislativo para aprovar as pautas legislativas, por meio de novas leis e atos administrativos, concretizando, dessa forma, as políticas públicas definidas no planejamento político do Presidente.

Essa divisão de funções fortalece o próprio Executivo na medida em que o semipresidencialismo, por ser um sistema capaz de estabilizar as relações institucionais com o Legislativo tanto depreciadas e subjugadas no presidencialismo de coalizão, permite, por outro lado, reduzir o cenário de crises insolúveis, pois concede uma melhor qualidade do diálogo e relacionamento interinstitucional.

Esse equilíbrio das relações institucionais permite ao chefe de Estado ter maior flexibilidade para liderar a política nacional, com o apoio maioritário da Câmara dos Deputados, ao mesmo tempo em que se mantém a preservação de sua imagem, outorgando ao Governo a missão de executar o programa e de se relacionar politicamente com o Parlamento.

Por outro lado, ainda que não detenha esta maioria no Parlamento, nos casos de coabitação, o Presidente limita-se aos atos de Governo e a arbitragem institucional parlamentarizando o sistema a ponto de o Legislativo e o próprio Governo retomar a proeminência e o destaque sobre as ações do Presidente.

Essa mobilidade do sistema, ora parlamentarizado, ora presidencializado, em verdadeiro pêndulo, favorece à prevenção de crises institucionais que podem decorrer da própria natureza do sistema político onde o diálogo acerca das políticas internas, em um país com diversidades e desigualdades históricas como o Brasil, é bastante acentuado.

O principal mecanismo de contrabalanceamento é a moção de censura, ainda que individual, na medida em que viabiliza, tanto pela via direta como pela recomendação, a troca de um ou mais Ministros de Estado.

Dessa forma, faz-se uso desse instrumento jurídico com o objetivo de restabelecer o equilíbrio e a estabilidade das relações entre Executivo e Legislativo com a modificação de elementos estruturantes do próprio sistema. Sem esse mecanismo de controle, o Legislativo atual acaba por comprometer a agenda legislativa a ponto de não votar projetos do Governo que são necessários para viabilizar a execução do seu programa.

Essa disputa de poder muitas vezes corrobora a paralisia decisória e indefinição política capaz de gerar problemas gravosos no cenário econômico e social, ou ao menos, judicializá-los no afã de que o Judiciário preencha a lacuna e dite as regras do país.

Dessa forma, o aprimoramento da qualidade política do país passa necessariamente pelo amadurecimento da importância do sistema político, eleitoral e do Governo no âmbito das relações institucionais.

Nesse ponto, a reforma do sistema de Governo com a implantação do sistema semipresidencialista significa exatamente o caminho intermediário entre o presidencialismo e o parlamentarismo com a repartição do poder do chefe do Executivo justamente para assegurar, de um lado, a atribuição de política interna e o poder de organizar o Governo e, por outro lado, a responsabilidade colegiada do Governo perante o Congresso Nacional.

Em decorrência da própria composição estruturante desse sistema e da dinâmica das relações firmadas entre os poderes, as crises surgidas possuem saídas menos traumáticas em relação às crises institucionais existentes no sistema presidencialista.

A propósito, a flexibilização do semipresidencialismo, de natureza pendular a depender do apoio do Parlamento, expõe a capacidade de permitir arranjos institucionais decorrentes de variações ideológicas dos grupos organizados nos partidos políticos que alcançam uma maioria nas eleições presidenciais e para a Assembleia.

Quando se trata da preocupação da estabilidade, diga-se, preocupa-se com a estabilidade do regime e não a estabilidade do Governo, pois não é coerente transferir o conceito de democracia estável para Governo estável.

Nesse sentido, independentemente da instabilidade do Governo, a democracia não é afetada por tal instabilidade, mas, diversamente por Governos impotentes ou maus Governos que representam o enfraquecimento das instituições republicanas.

A estabilidade do Governo está vinculada à duração do Governo; período em que se mantém no poder. Esse período deve ser longo, duradouro e capaz de demonstrar a potência do próprio Governo com o estado de coisas.

Quando são formadas coalizões pré ou pós-eleitoral e que, duram no máximo seis meses, percebe-se, com isso, uma grande imobilidade política comprometedora e significativa a ponto de provocar uma inefetividade do próprio Governo.

A perda da liderança é inevitável e o problema da governabilidade vem à tona com a mesma intensidade daqueles candidatos populistas em que a figura da pessoalidade se mostra acima dos interesses nacionais.

Com o semipresidencialismo e a divisão das funções de chefe de Estado e de Governo, esse protagonismo do Presidente da República tende a reduzir significativamente, pois competirá ao Governo conduzir os assuntos legislativos junto ao Parlamento participando ativamente de sua construção legislativa.

Tal diferença se mostra relevante para o equilíbrio das relações entre os poderes, porque diferentemente do sistema presidencial (neste sistema, o Governo não responde politicamente perante o Parlamento no sentido de que o Parlamento não pode destituí-lo sob o mero argumento de desconfiança política), e do sistema parlamentarista (já que neste sistema, seja em República ou Monarquia, o Presidente não é eleito por sufrágio popular e, consequentemente, tratando-se de democracia representativa, não dispõe da necessária legitimidade para exercer os poderes que a Constituição lhes outorgou), o semipresidencialismo envolve a existência de um sistema híbrido ou misto em que o Governo liderado por um primeiro Ministro é duplamente responsável, no plano institucional ou político, perante o Parlamento e perante um Presidente eleito por sufrágio universal que dispõe da faculdade de exercer poderes com alguma relevância a nível de controle ou até de direção interinstitucional, destacando-se nestes a competência livre ou autônoma para dissolver o Parlamento.

Portanto este modelo de Governo misto reúne atributos do sistema parlamentarista e do sistema presidencialista produzindo pendor mais presidencialista, como é o caso da França, parlamentarista, como é o caso da Áustria, ou híbrido, como é o caso de Portugal, que varia entre o pendor governamental e o parlamentarista.

Para o Brasil, o penhor presidencialista mais se amolda as suas características constitucionais e tradicionais ao longo de sua independência republicana, sem prejudicar, por outro lado, a responsabilidade política do Governo perante o Congresso. Aliás, é dessa responsabilidade que se destaca a existência de um Presidente capaz de exercer, com legitimidade, poderes relevantes para conduzir a vida política da sociedade. Poderes estes discriminados na Constituição e que o permitam atribuir efetivamente uma capacidade autônoma de participação no exercício do poder político.

Cada um dos poderes conferidos ao Presidente assegura a sua efetiva participação na vida política do Estado concretizando competências que permitem intervenções pontuais de modo a garantir consistência política a sua figura.

Embora de pouca incidência prática nos países pesquisados, o poder de dissolução do Parlamento congrega uma extensão muito particular e efeitos imprevisíveis já que pode ter, por si só, um desfecho absolutamente relevante para a vida política do país.

Sob esse ponto, o dinamismo do controle do Executivo sobre o Parlamento aliado ao fato de que o Parlamento exerce simultaneamente controle sobre o Governo promove a potencialização do perfeito equilíbrio entre os poderes estatais evitando crises de Governo ou, em caso de surgimento, favorecendo à sua resolução menos custosa eticamente para a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ABLARD, Thierry. Le statut pénal du chef de l'État. *Revue française de droit constitutionnel*, v. 51, n. 3, p. 637-661, juil./sept. 2002.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 3-55, jan. 1988.

AGUIRRE RAMÍREZ, Gonzalo. La competencia del Poder Ejecutivo en la Constitución Nacional de 1967. In: CASSINELLI MUÑOZ, Horacio; AGUIRRE RAMÍREZ, Gonzalo; BARBAGELATA, Aníbal Luis. *Temas de derecho constitucional 1*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1985.

ALCÁNTARA, M.; FREIDENBERG, F. (orgs.). *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca, 2001. 3 v.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: FCE, 1995.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Em defesa da mudança. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 1, n. 35, p. 15-20, mar. 1993.

ALTMAN, David. The politics of coalition formation and survival in multiparty presidential democracies: the case of Uruguay, 1989-1999. *Party Politics*, n. 6, p. 259-283, 2000.

AMARAL, Diogo Freitas do. *Governos de gestão*. 2. ed. Lisboa: Princípia, 2002.

AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: the bases of voting in the Brazilian Congress. *Journal of Politics*, v. 57, p. 324-343, 1995a.

_____. Electoral strategy under open-list proportional representation. *American Journal of Political Science*, v. 39, n. 2, p. 406-433, 1995b.

_____. *Political survival*: politicians and public in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1987.

_____. *The deadlock of democracy in Brazil*: interests, identities, and institutions in comparative politics. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, Octavio. A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou ao semipresidencialismo? In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio. *Reforma política*: lições da história recente. Rio de Janeiro: FVG, 2006.

_____. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão *versus* cooptação. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 9-34, nov. 1994.

_____. Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (orgs.). *Legislative politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2002.

_____; SANTOS, Fabiano. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 44, n. 2, 2001.

_____; STRØM, Kaare. Breaking the parliamentary chain of delegation: presidents and non-partisan cabinet members in European democracies. *British Journal of Political Science*, v. 36, n. 4, p. 619-643, 2006.

_____; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38. 2002.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul.* Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

ANDUEZA, José Guillermo. ¿Presidencialismo caudillista o cesarista? In: CASAL H.; Jesús María; ARISMENDI A., Alfredo; CARRILLO A., Carlos Luis (coords.). *Tendencias actuales del derecho constitucional.* Homenaje a Jesús María Casal Montbrun. Caracas: Universidad Central de Venezuela; Universidad Católica Andrés Bello, 2007.

ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a justiça e a política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema político brasileiro*: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2004.

ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina (1994). Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Acesso em: 08 jun. 2020.

ARGENTO, Analía; GERCHENSON, Ana. *Quién es quién en la política argentina.* Buenos Aires: Perfil Libros, 1999.

ARKWRIGHT, Edward; BARON, Frank,; DELAMARRE, Manuel; LAZERGES, Romaric. *Découverte de la vie publique*: les institutions de la France. 4. ed. Paris: La Documentation française, 2013.

ARRIAGADA H., Genaro. Después de los presidencialismos… ¿qué? In: ARRAIGADA H., Genaro; GODOY, Óscar (eds.). *Cambio de régimen político.* Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1992.

ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco. *Do governo presidencial na república brasileira*. Lisboa: Companhia Nacional Editora, 1896.

AZZARITI, Gaetano. *Appunti per le lezioni*: Parlamento, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale. Milano: G. Giappichelli Editore, 2015.

BAEZA, Mario Fernández. *Presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo*. Tres tesis sobre un sistema de gobierno para Chile. Santiago: Mimeo-Centro de Estudios para el Desarrollo, 1986.

_____; NOHLEN, Dieter. *El presidencialismo renovado*. Instituciones y cambio político en América Latina. Caracas: Nueva Sociedad, 1998.

BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*. 2. ed. 1873. Disponível em: <https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/bagehot/constitution.pdf>. Acesso em: 25 maio 2020.

BARBOSA, Rui. *Comentários à Constituição Federal brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1933.

BARROS B., Enrique. La distribución del poder en el régimen semipresidencial. Análisis institucional del régimen político francés. In: GODOY, Óscar (eds.). *Cambio de régimen político.* Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1992.

BARROSO, Luís Roberto. *A nova interpretação constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. *A reforma política*: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Ideias, 2018. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1604367/mod_resource/content/1/Texto%20Barroso%20Sistema%20de%20Governo%2C%20eleitoral%20e%20partid%C3%A1rio.pdf >. Acesso em: 03 maio 2019.

_____. Reforma política no Brasil: os consensos possíveis e o caminho do meio. *Brazil Harvard Conference*, 17 maio 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/reforma-politica-harvard-ministro-luis.pdf>. Acesso em: 05 maio 2020.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Parlamentarismo ou Presidencialismo?* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993. v. II.

_____. *Comentários à Constituição de 1988*: promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 2, arts. 5º a 17.

BERGOUGNOUS, Georges. Les binômes majorité-opposition. *Pouvoirs*, v. 146, n. 3, p. 43-55, 2013. Disponível em: <https://revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs146_p43-55_binomes_maj_opp.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020.

BLAIS, André; BLAKE, Donald; DION, Stéphane. Do parties make a difference? Parties and the size of government in liberal democracies. *American Journal of Political Science*, v. 37, n. 1, p. 40-62, Feb. 1993.

BLANCO, Josefina *et al*. *Los gabinetes ministeriales como elites políticas* – Colombia (1930-1990). Bogotá: Universidad Javeriana, 1991. 2 v.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*: a filosofia política e a lição dos clássicos. Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução de Daniela B. Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BODIN, Jean. *Les six livres de la République*. 12. ed. Paris: Fayard, 1986.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *Curso de direito constitucional*. 35. ed. São Paulo: Juspodivm; Malheiros, 2020.

_____. *Do estado liberal ao estado social*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BOND, Jon R.; FLEISHER, Richard. *The president in the legislative arena*. Chicago: The University of Chicago Press, 1990.

BORGES, Ademar. Presidencialismo atenuado: uma possível saída para crises de governabilidade no Brasil. *Jota*, 04 out. 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/constituicao-e-sociedade-presidencialismo-atenuado-04102016>. Acesso em: 05 maio 2020.

BORSANI, Hugo. *Eleições e economia*: instituições políticas e resultados macroeconômicos na América Latina (1979-1998). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

BRASIL. Constituição Federal da República do Brasil (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1º jul. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Acórdão n. 966/DF. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266603>. Acesso em: 20 jan. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Acórdão n. 1.351/2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRUN, Henri; TREMBLAY, Guy; BROUILLET, Eugénie. *Droit constitutionnel*. 5. ed. Cowansville: Éditions Yvon Blais, 2008.

BURDEAU, Georges. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 18. ed. Paris: LGDJ, 1977.

_____. *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*. Paris: Editions Internationales, 1932.

BURNS, James MacGregor. *Leadership*. New York: Harper & Row, 1978.

CADART, Jacques. *Instituitions politiques et droit constitutionnel*. 2. ed. Paris: LGDJ, 1980. t. 2.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília: Ed. Senado Federal, 1990.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Congresso aprova orçamento com fundo eleitoral de R$ 2 bilhões para 2020. 17 dez. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/627813-congresso-aprova-orcamento-com-fundo-eleitoral-de-r-2-bilhoes-para-2020/>. Acesso em: 07 jan. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Radioagência. Nova regra do quociente eleitoral diminui eleição de deputados com poucos votos. 9 out. 2018. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/radioagencia/564086-nova-

regra-doquociente-eleitoral-diminui-eleicao-de-deputados-com-poucos-votos.html>. Acesso em: 07 jan. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

_____; MOREIRA, Vital. *Os poderes do Presidente da República*: especialmente em matéria de defesa e política externa. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CAPITANT, René. *La réforme du parlementarisme*. Paris: Sirey, 1934.

_____. Régimes parlementaires. In: MALBERG, Raymond Carré de. *Mélanges* Paris: Sirey, 1933.

CARBALLO, M. Le caractère présidentialiste des régimes politiques ibéro-américans. *Études offertes à J. Lambert*. Paris: Cujas, 1976.

CÁRDENAS, Jans Erik Cavero. Notas sobre la disfuncionalidad del régimen presidencial en el Peru. *Revista del Foro Constitucional Iberoamericano*, n. 9, p. 132-149, enero-marzo 2005. Disponível em: <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3A66D4FA1E4C3B07052579DD0076E8EB/$FILE/122.R%C3%A9gimen_presidencial_y_parlamentario_en_el_Per%C3%BA.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2020.

CAREY, John M. Presidentialism and representative institutions. In: DOMÍNGUEZ, Jorge I.; SHIFTER, Michel (eds.). *Constructing democratic governance in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2003.

_____; AMORIM NETO, Octavio; SHUGART, M. S. Outlines of constitutional powers in Latin America. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. (eds.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

_____; SHUGART, M. S. Calling out the tanks or filling out the forms? In: CAREY, John M.; SHUGART, Matthew S. (eds.). *Executive decree authority*. New York: Cambridge University Press, 1998.

_____. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1996.

CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano.* México: Siglo XXI Editores, 1999.

_____. *Estudios constitucionales.* 7. ed. México: Porrúa, 1999.

_____. Propuesta de una tipología del presidencialismo latinoamericano. *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 2014. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/3.pdf>. Acesso em: 09 out. 2017.

CARVALHO, Carlos Eduardo Ferreira de. *Bloqueio da liquidez e estabilização*: o fracasso do Plano Collor. 1996. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1996. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285834>. Acesso em: 04 abr. 2019.

CARVALHO, Luiz Maklouf. A CPI esquecida: livro conta detalhes. Serney não quis receber presidente da CPI. *Jornal da Tarde*, 11 nov. 1993. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/231420/PS_1993%20-%200170.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 jul. 2020.

CASSINELLI MUÑOZ, Horacio *et al*. *Alcances y aplicaciones de la nueva Constitución uruguaya*. Montevideo: IEPAL, 1967.

_____. La jefatura del Estado en la Constitución uruguaya. *Revista del Centro Estudiantes de Derecho*, n. 92, p. 27-62, 1967.

CAZALS, Marie de. La Ve République face à l'instauration d'une destitution politique inédite du Président de la République. Retour sur la révision du titre IX de la Constitution du 4 octobre 1958. *Revue française de droit constitutionnel*, v. 71, n. 3, p. 451-470, 2007.

CERQUOZZI, Flaviana. Ricondurre la crisi di governo nelle maglie costituzionali: analisi giuridica della pars destruens e della pars construens. 6 sett. 2020. Disponível em: <https://www.iusinitinere.it/ricondurre-la-crisi-di-governo-nelle-maglie-costituzionali-analisi-giuridica-della-pars-destruens-e-della-pars-construens-23232>. Acesso em: 25 maio 2020.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nick; POWER, Timothy. *The coalitional presidencialism project.* Research Report, Jan. 2015: How MPs understand coalitional politics in presidential systems. University of Oxford, 2015a. Disponível em: <https://www.politics.ox.ac.uk/materials/publications/15239/ccp-research-report.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2020.

_____. The prospects for President Rousseff´s coalition government in Brazil. Policy Brief. *Department of Politics and International Relations*, University of Oxford, 2015b. Disponível em: <https://www.politics.ox.ac.uk/publications/the-prospects-for-president-rousseffs-coalition-government-in-brazil.html>. Acesso em: 20 abr. 2020

CHARBONNEAU, Jean-Pierre. *Réforme parlementaire présentée par le Président de l'Assemblée nationale*. Québec: Assemblée nationale du Québec, 1998.

CHASQUETTI, Daniel. Democracia, multipartidarismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. In: LANZARO, Jorge (coord.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2001.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 2, p. 187-218, 2002.

CHILE. Constitución Política de la República de Chile (1980). Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>. Acesso em: 05 jun. 2020.

CIBOIS, Philippe. Position. Sortir de la monarchie républicaine. *Esprit*, n. 10, p. 5-8, oct. 2014.

CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições? In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema político*

brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2004.

_____; BANDEIRA, Regina Maria Groba. O Poder Legislativo na Organização Política Brasileira. *Consultoria Legislativa*, Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, maio 2005. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br>. Acesso em: 04 fev. 2019.

CLIFT, Ben. The Fifth Republic at Fifty: the changing face of French politics and political economy. *Modern & Contemporary France*, v. 16, n. 4, p. 383-398, 2008.

CODATO, Adriano; COSTA, Luiz Domingos. O que é o presidencialismo de coalizão? *Folha de Londrina*, Londrina, 27 dez. 2006. Espaço Aberto, p. 2.

CÓDIGO DE BOA CONDUTA EM MATÉRIA ELEITORAL. Linhas orientadoras e relatório explicativo. Comissão europeia para a democracia através do direito. (Coleção Ciência e técnica da Democracia n. 34). Disponível em: <http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/codigo_boa_conduta_pt.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2020.

COLAS, Dominique *et al. Droit, institutions et systèmes politiques.* Mélanges en hommage à Maurice Duverger. Paris: Presses Universitaires de France, 1988.

COLLIARD, Jean-Claude. Les régimes parlementaires contemporains. *Revue internationale de droit comparé*, v. 31, n. 3, p. 682-683, juil./sept. 1979.

COLOMER, Joseph; NEGRETTO, Gabriel. La gobernanza de la democracia presidencial. In: MORA-DONATTO, Cecilia (coord.). *Relaciones entre gobierno y congreso*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: UNAM; Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

COLOMER VIADEL, Antonio. El presidencialismo iberoamericano y el Estado. *IV Congresso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, p. 139-142. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

COLTON, Timothy J.; SKACH, Cindy. The Russian predicament. *Journal of Democracy*, v. 16, n. 3, p. 113-126, July 2005.

COMBELLAS LARES, Ricardo. *COPEI:* ideologia y liderazgo. Caracas: Editorial Ariel, 1985.

CONORD, Fabien. De la «République sénatoriale» à la «forfaiture». Le Sénat et la Ve République 1959-1962. *Histoire@Politique – Politique, culture, société*, v. 3, n. 12, p. 1-27, 2010.

COOLEY, Thomas McIntyre. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898.

COPPEDGE, Michael. A classification of Latin American political parties. *Kellogg Institute*, Working Paper, n. 244, Nov. 1997a.

_____. Party systems, governability, and quality of democracy in Latin America. *Representation and Democratic Politics in Latin America Conference*. Buenos Aires, Argentina, June 2001.

_____. Strong parties and lame ducks: presidential partyarchy and factionalism in Venezuela. Stanford: Stanford University Press, 1997b.

_____. The dynamics diversity of Latin American party systems. Party Politics, v. 4, p. 547-568, 1998.

_____. Venezuela: democratic despite presidentialism. In: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (eds.). *The failure of presidential democracy*: the case of Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994. 2 v.

CORWIN, Edward S. *El poder ejecutivo*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1959.

COUTAU-BÉGARIE, Hervé. Maurice Duverger (dir.). *Les régimes semi-présidentiels*; Emmanuel Le Roy-Ladurie (Dir.). *Les monarchies*. In: *Politique étrangère*, n. 4, 52e année, p. 1027-1028, 1987. Disponível em: <https://www.persee.fr/doc/polit_0032-342x_1987_num_52_4_3729_t1_1027_0000_3>. Acesso em: 07 dez. 2019.

CRISP, Brian F. Institutional design and compromised legitimacy. In: CANACHE, Damarys; KULISHECK, Michael R. (eds.). *Reinventing legitimacy*: democracy and political change in Venezuela. Westport; London: Greenwoood Press, 1998.

_____. Presidential behavior in a system with strong parties: Venezuela, 1958-1995. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. (eds.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

CRUZ, Manuel Braga da. *Política comparada*. Lisboa: Cruz Editores, 2015.

CUMPLIDO, Francisco. Análisis del régimen semipresidencial en Chile. In: GODOY, Óscar (eds.). *Cambio de régimen político*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1992.

_____. *El sistema democrático en América Latina*. Santiago: ICHEH, 1984.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DAVID, René. *Le droit comparé*. Droits d'hier, droits de demain, Paris: Economica, 1982.

DEHEZA, Grace Ivana. *Gobiernos de coalición en el sistema presidencial*: America del Sur. European University Institute, EUI PhD theses, Department of Political and Social Sciences, Retrieved from Cadmus, European University Institute Research Repository, Florence, 1997.

DERBLI, Felipe. Proibição de retrocesso social: uma proposta de sistematização à luz da Constituição de 1988. In: BARROSO, Luís Roberto (org.). *A reconstrução democrática do direito público no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DIERMEIER, Daniel; FEDDERSEN, Timothy. Cohesion in the legislatures and the vote of confidence procedure. *American Political Science Review*, v. 92, n. 3, p. 611-621, Sept. 1998.

DODD, Lawrence. *Coalitions in parliamentary government*. Princeton: Princeton University Press, 1976.

DONNARUMMA, Maria Rosaria. Le régime semi-présidentiel. Une anomalie française. *Revue française de droit constitutionnel*, v. 93, n. 1, p. 37-66, 2013.

DUVERGER, Maurice. A new political system model: semi-presidential government. *European Journal of Political Research*, v. 8, p. 165-187, 1980. Disponível em: <https://www.academia.edu/15861739/A_NEW_POLITICAL_SYSTEM_MODEL_SEMI-PRESIDENTIAL_GOVERNMENT?auto=download>. Acesso em: 07 fev. 2020.

_____. *Bréviaire de la cohabitation*. Paris: PUF, 1986.

_____. *Échec au Roi*. Paris: Albin Michel, 1978.

_____. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

_____. *Xeque-mate*. Lisboa: Rolim, 1979.

EDWARDS, George C. *At the margins*: presidential leadership of congress. Binghamton: Yale University Press, 1990.

ELGIE, Robert. Semi-presidentialism: concepts, consequences and contesting explanations. *Political Studies Review*, n. 3, p. 1-28, 2004. Disponível em: <http://doras.dcu.ie/63/2/SP_Political_Studies_Review%20%281%29.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

_____. The concept of semi-presidentialism and the politics of semi-presidential regimes. In: ELGIE, Robert (ed.). *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

ENGELMANN, Frederick C. Perceptions of the great coalition in West Germany, 1966-1969, *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, v. 5, n. 1, p. 28-54, Mar. 1972.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. Algumas notas sobre la evolución del presidencialismo latinoamericano. *Cuardenos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 20 y 21, 1997.

_____. Presidencialismo latinoamericano: sus alcances, los riesgos que genera a la plena vigencia del Estado de derecho y algunas notas sobre la viabilidad de las propuestas planteadas al respecto. In: MORA-DONATTO, Cecilia (org.). *Relaciones entre gobierno y congreso*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

ESTADOS UNIDOS. Casa dos Representantes. *Rules of the House of Representatives*. 2008. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/HMAN-112/pdf/HMAN-112.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2020.

_____. Constituição dos Estados Unidos da América (1787). Disponível em: <http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUARecDidaPESSOALJNETO.pdf>. Acesso em: 1° jul. 2020.

_____. Senado Federal. *Senate ethics rules*. Disponível em: <https://www.ethics.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File_id=EFA7BF74-4A50-46A5-BB6F-B8D26B9755BF>. Acesso em: 22 jun. 2020.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf>. Acesso em: 1° jun. 2020.

FELISBINO, Riberti de Almeida; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Deputados estaduais e democracia: valores políticos das elites parlamentares paulista e paranaense. *Opinião Pública*, Campinas, v. 19, n. 1, p. 154-167, jun. 2013.

FERNÁNDEZ, Javier García. *El gobierno en acción*: elementos para una configuración jurídica de la acción gubernamental. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 1995. (Colección Cuadernos y Debates, 57).

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. Presidencialismo exacerbado dos Poderes. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). *Princípios constitucionais relevantes*. A Constituição interpretada pelo Conselho Superior de Direito da FecomercioSP. São Paulo: Fisher2, 2011. v. 1.

FERREYRA, Raúl Gustavo. Crisis de las potestades del congreso. A propósito de algunas patologías del sistema de gobierno presidencialista argentino. In: MORA-DONATTO, Cecilia (org.). *Relaciones entre gobierno y congreso*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova − Revista de Cultura e Política*, n. 44, p. 81-106, 1998.

_____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.* 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

_____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos R.; SAEZ, Manuel A. *A democracia brasileira:* balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

_____. Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil. *Comparative Politics*, v. 32, p. 151-170, 2000.

FINER, Herman. *The Presidency*: crisis and regeneration. Chicago: The University of Chicago Press, 1960.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito constitucional comparado*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

FLISFISCH, Ángel. Gobernabilidad y consolidación democrática. Sugerencias para la discusión. *Revista Mexicana de Socióloga*, v. LI, n. 3, p. 113-133, 1989.

FOLHA DE S.PAULO. Base do governo Lula na câmara infla em 2003. Folha Online, 30 dez. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56811 .shtml>. Acesso em: 02 jul. 2020.

FOUCAULT, Martial. La Constitution de la Ve République va dans le sens du Président. *Titre VII*, n. 1, sept. 2018.

FRANCE. Conseil Constitutionnel. Constitution (1958). Disponível em: <https://www. conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution_ portugais.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2020.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999.

FRANÇOIS, Bastien. Le déséquilibre présidentialiste. In: FRANÇOIS, Bastien. *Le régime politique de la Ve République.* Paris: La Découverte, 2011.

FREIRE, Felisbelo. *História constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil.* Brasília: Editora UNB, 1983. v. II.

GALIZIA, Mario. *Studi sui rapporti fra parlamento e governo*. Milano: A. Giuffrè, 1972.

GALL, Jacques Le. La troisième cohabitation: quelle pratique des intitutions de la Cinquième République? *Revue du droit public*, n. 1, p. 103, 2000.

GAMA, Mozart da. *O Estado e o gôverno*. Presidencialismo pleno, ministerialismo híbrido ou parlamentarismo? Organização de partidos e política de responsabilidade. Edições de obras de Direito Constitucional e de Direito Político, 1966.

GAMBINO, Silvio. La 'razionalizzazione' del potere esecutivo in Italia. *Quaderni costituzionali*, n. 3, p. 525-562, 1988.

GARGARELLA, Roberto. *Latin american constitutionalism*, 1810-2010: the engine room of the Constitution. New York: Oxford University Press, 2013.

GEDDES, Barbara. *Politician's dilemma:* building state capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1994.

GICQUEL, Jean; GICQUEL, Jean-Éric. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2015.

GILLESPIE, Richard; LÓPEZ NIETO, Lourdes; WALLER, Michael. *Política faccional y democratización.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1995.

GODOY, Óscar (coord.). *Hacia una democracia moderna*. La opción parlamentaria. Santiago: Universidad Católica de Chile, 1990.

GOMES, Fabio de Barros Correia. Uma abordagem sistêmica e estratégica para analisar as interações entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa federal do Brasil. In: GUIMARÃES, André Sathler; VIEIRA, Fernando Sabóia (orgs.). *Legislativo e democracia*: reflexões sobre a Câmara dos Deputados. Brasília: Edições Câmara dos Deputados, 2013.

GONZALES, Andres. *Ministros del siglo XX*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1982.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. *A dissolução da Assembleia da República*. Uma nova perspectiva dogmática do direito constitucional. Coimbra: Almedina, 2007.

GROS ESPIELL, Héctor. *Las Constituciones del Uruguay*. Madrid: Centro Iberoamericano de Cooperación, 1978.

GUAY, Richard *Réforme parlementaire:* projet du président de l'Assemblée nationale. Québec: Assemblée nationale du Québec, 1983.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional*. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

HALLERBERG, M.; MARIER, P. Executive authority, the personal vote, and budget discipline in Latin American and Caribbean countries. *American Journal of Political Science*, v. 48, n. 3, p. 571-587, 2004.

HAYWARD, J. E. S. The official social philosophy of the French Third Republic: Léon Bourgeois and solidarism. *International Review of Social History*, v. 6, n. 1, p. 19-48, 1961.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. *Informal institutions and democracy*: lessons from Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federativa da Alemanha*. 20. ed. Tradução de Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris Editor, 1998.

HIPPOLITO, Lúcia. *De raposas e reformistas*: o PSD e a experiência democrática brasileira, 1945-1964. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

HOBBES, Thomas. *Do cidadão*. São Paulo: Martin Claret, 2008.

HOCHSTETLER, Kathryn. Rethinking presidentialism: challenges and presidential falls in Latin America. *Comparative Politics*, v. 38, n. 4, p. 401-418, Jul. 2006.

HONG, Uk Heon. Venezuelan presidential policies toward the legislature: the implications of presidential decrees. In: WILKIE, James W.; CONTRERAS, Carlos Alberto (orgs.). *Statistical handbook of Latin America*. Los Angeles: UCLA Latin America Center Publications, 1991. v. 29.

HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

_____. Tendências atuais dos regimes de governo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 24, n. 95, p. 127-140, jul./set. 1987.

HURTADO, Javier. *El sistema presidencial mexicano*. Evolución y perspectivas. Guadalajara: Universidad de Guadalajara; Fondo de Cultura Económica, 2001.

JIMÉNEZ DE PARGA, M. *Los regímenes políticos contemporáneos*. 6. ed. Madrid: Tecnos, 1983.

JONES, Mark P. *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1995.

JULLIAN, Philippe. *La Belle Époque*. New York: The Metropolitan Museum of Art, 1982. Disponível em: <https://libmma.contentdm.oclc.org/digital/collection/p15324coll10/id/83767>. Acesso em: 23 abr. 2020

KELLAM, Marisa. When politics is local: coalitional instability in Latin America. *American Political Science Association Annual Meeting*, Chicago, 2004.

KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. Tradução de Alexandre Krug, Eduardo Brandão e Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KLEIN, Antônio Carlos. *A importância dos partidos políticos no funcionamento do Estado*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

KING, Gary; ALT, James; BURNS, Nancy R.; LAVER, Michael. A unified model of cabinet dissolution in parliamentary democracies. *American Journal of Political Science*, v. 34, p. 846-871, 1990.

KOJA, F. La posizione giuridica del Presidente della Repubblica federale austríaca. In: PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo (eds.). *Semipresidenzialismi*. Padova: Antonio Milani, 1997.

LA TOUPIE. Régine congressionnel. Disponível em: <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Regime_congressionnel.htm>. Acesso em: 21 jan. 2019

LALUMIÈRE, Pierre; DEMICHEL, André. *Les régimes parlementaires européens*. 2. ed. Paris: PUF, 1978.

LAMOUNIER, Bolívar. *A democracia brasileira no liminar do século 21*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1996.

_____. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: VELLOSO, João Paulo (org.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1992.

_____. *Liberais e antiliberais*: a luta ideológica do nosso tempo. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

_____. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. *Nova Economia*, v. 2, n. 2, p. 9-25, dez. 2013.

_____; NOHLEN, Dieter (orgs.). *Presidencialismo ou parlamentarismo* – perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira. São Paulo: Idesp; Loyola, 1993.

LANCHESTER, Fulco. A influência dos sistemas eleitorais sobre a estabilidade governativa. In: CRUZ, Manuel Braga (coord.). *Sistemas eleitorais*: o debate científico. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 1998.

LANZ, Laureano Vallenilla. *Cesarismo democrático y otros textos*. Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1991. Disponível em: <http://www.biblioteca.org.ar/libros/211623.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2019.

LANZARO, Jorge (org.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2001a. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101028014352/2introduccion.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2019.

_____. *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2001b. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101028014352/2introduccion.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2019.

LAUVAUX, Philippe. *Le parlementarisme*. Paris: PUF, 1987. (Collection. « Que sais-je ? »).

LAVER, Michael; SCHOFIELD, Norman. *Multiparty government*: the politics of coalition in Europe. New York: Oxford University Press, 1990.

LAVROFF, Dmitri Georges. *Le droit constitutionnel de la Ve République*. 3. ed. Paris: Dalloz, 1999. (Collection. Précis droit public).

LEUCHTENBURG, William E. *Franklin D. Roosevelt*: campaigns and elections. Charlottesville: Miller Center of Public Affairs; University of Virginia. Disponível em: <https://millercenter.org/president/fdroosevelt/campaigns-and-elections>. Acesso em: 05 fev. 2019.

LIJPHART, Arend. *Democracies:* patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries. New Haven: Yale University Press, 1984.

_____. *Las democracias contemporáneas.* Barcelona: Ariel, 1987.

_____. *Modelos de democracia*. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Barcelona: Ariel, 2000.

_____. Presidencialismo e democracia majoritária. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção parlamentarista.* São Paulo: Sumaré, 1991.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80.* São Paulo: Loyola, 1993.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos Cebrap*, n. 76, p. 17-41, nov. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002006000300002&script=sci_arttext&tlng=en>. Acesso em: 08 jul. 2017.

_____. O Poder Executivo na Constituição de 1988. *Anais*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores, 2008.

_____; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova − Revista de Cultura e Política*, n. 44, São Paulo, 1998.

_____. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 38, p. 497-524, 1995.

LINZ, Juan J. *Formas de gobierno*. Relaciones Ejecutivo-Parlamento. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993. (Serie Lecturas Constitucionales Andinas, n. 2).

_____. Presidential versus parliamentary democracy: does it make a difference? In: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (eds.). *The failure of presidential democracy*: the case of Latin America. Baltimore: The Johns HopKins University Press, 1994. v. 2.

_____. *Reformas al presidencialismo en América Latina* ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo? Caracas: Comisión Andina de Juristas, Jurídica Venezolana, 1993.

_____. The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990. Disponível em: <https://scholar.harvard.edu/levitsky/files/1.1linz.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2019.

_____; VALENZUELA, Arturo (eds.). *La crisis del presidencialismo*. Perspectivas comparativas. Madrid: Alianza Universidad, 1997. v. 1.

_____. (eds.). *The failure of presidential democracy*: the case of Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. v. 2.

LOBO, Marina Costa. *A Constituição portuguesa em fluxo*: uma perspectiva comparada 1976-2016. Lisboa: Assembleia da República, 2017.

LOEWENSTEIN, Karl. La "presidência" fuera de los Estados Unidos. *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, UNAM, ãno II, n. 5, 1949.

LOSURDO, Domenico. *Democracia ou bonapartismo*: triunfo e decadência do sufrágio universal. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; São Paulo: Editora Unesp, 2018.

MACHADO, Denise Maria Weiss de Paula. Da possibilidade jurídica do pedido no processo de conhecimento. *Scientia Iuris*, v. 1, p. 215-235, 1997.

MADEIRA, J. P. O sistema semipresidencial cabo-verdiano: a relação entre os poderes Executivo e Legislativo. *Leviathan − Cadernos de pesquisa política*, n. 10, p. 22-40, 2015.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas, 1787-1788*. Edição integral. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, n. 28-29, p. 21-74, abr. 1993.

_____. Party discipline in the Brazilian constitutional congress. *Legislative Studies Quarterly*, v. 22, p. 453-483, 1997a.

_____. Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. *Comparative Politics*, v. 24, p. 21-43, 1991.

_____. Presidentialism, multiparty systems and democracy: the difficult equation. *Comparative Political Studies*, v. 26, n. 2, p. 198-228, 1993.

_____. *Rethinking party systems in the third wave of democratization*: the case of Brazil. Stanford, CA: Stanford University Press, 1997b.

_____; SHUGART, M. S. Conclusion: presidentialism and the party system. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. (eds.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997a.

_____. Presidentialism and democracy in Latin America: rethinking the terms of the debate. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. (eds.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997b.

MANCEBO, Maria Ester. Tiempos políticos y ciclo institucional en la consolidación de la democracia Uruguaya. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 6, p. 33-55, 1993.

MANZELLA, Andrea. E possibile la 'alternanza pre-ordinata' in uno steso sistema? *Il Político*, n. 2, p. 236-240, 1991.

MARTIN, Luther. The address and reasons of dissent of the minority of the convention of the state Pennsylvania to their Constituents, p. 3-24, Dec. 1787. Disponível em: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/rbc/bdsdcc/c0401/c0401.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2019.

MARTINS, Guilherme D'Oliveira *et al*. A *revisão constitucional e a moção de censura construtiva*. Lisboa: Fundação Friedrich Ebert, 1988.

MARTZ, John D. The venezuelan presidencial system. In: DIBACCO, Thomas V. (org.). *Presidencial power in Latin American politics*. New York: Praeger Publishers, 1977.

MASSARI, Oreste. L'elezione diretta del capo dello stato: una comparazione. *Democrazia e diritto*, n. 2, p. 59-87, 1990.

MAUS, Didier. *Études sur la Constitution de la Ve République*: la mise en place, la pratique. Paris: STH, 1990.

_____. *Le parlement sous la Ve République*. Paris: PUF, 1985. (Collection. « Que sais-je?»).

MAZUI; Guilherme; RODRIGUES, Paloma. Bolsonaro anuncia saída do PSL e criação de novo partido. *G1*, 12 nov. 2019. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/12/deputados-do-psl-dizem-que-bolsonaro-decidiu-deixar-partido-e-criar-nova-legenda.ghtml>. Acesso em: 06 jan. 2020.

MCGEE, David. *Parliamentary practice in New Zealand*. 4. ed. Auckland: Oratia, 2017.

MELO, Carlos Ranulfo. *Retirando as cadeiras do lugar*: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira. Supremo Tribunal Federal. Voto na ADI n. 1.531/DF – 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/VotoGilmarADI1351.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2020.

_____; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional.* 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MENEGUELLO, Raquel. *Partidos e governo no Brasil contemporâneo (1985-1987).* 1996. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1996. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/281047/1/Meneguello_Rachel_D.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.

MÉXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2020.

MIRANDA, Jorge. *Ciência política* – formas de governo. Lisboa: Ed. Pedro Ferreira, 1996.

_____. Las instituciones políticas portuguesas. In: TAJADURA TEJADA, Javier (coord.). La Constitución portuguesa de 1976. Un estudio académico treinta años después. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

_____. Le régime semi-présidentiel portugais entre 1976- 1979. In: DUVERGER, Maurice (dir.). *Les régimes semi-présidentiels*. Paris: PUF, 1986.

MODERNE, Franck. El sistema semipresidencial francês. In: SOBERANES, José Luis; VALADÉS, Diego; CONCHA, Hugo A. (eds.). *La reforma del Estado*: estudios comparados, México: Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Baron de. *Do espírito das leis*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. 9. ed. São Paulo: Martin Claret, 2010.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. *Direito constitucional*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. *Direitos humanos e fundamentais* – teoria geral e comentários aos artigos 1º e 5º da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 1997. v. 1.

_____. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais*. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004.

MORAES, Filomeno. Executivo e Legislativo no Brasil pós-constituinte. *São Paulo Perspec.*, v. 15, n. 4, p. 45-52, out./dez. 2001.

MORAIS, Carlos Blanco de. As metamorfoses do semipresidencialismo português. *Revista Jurídica da AAFDL*, n. 22, p. 141-160, 1998.

_____. *O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa*. Lisboa: Almedina, 2018.

_____. Parte III da Constituição da República: semipresidencialismo “on probation”? In: TAVARES, José A. (ed.). *A Constituição revista*. Lisboa: Fundação Franciso Manuel dos Santos, 2011. Disponível em <https://www.ffms.pt/upload/docs/efc2e52b-75ee-412b-9deb-04076e27c552.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2020fran

_____; COUTINHO, Luís Pereira (orgs.). *Carl Schmitt revisitado*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2014. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/icjp_ebook_carlschmittrevisitado.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2020.

NAVARRO, Juan Carlos. Pactos políticos y estilos decisionales: tres teorias frente al Pacto de Punto Fijo y al pacto social. *Politeia*, n. 12, p. 192-220, 1988.

NEGRETTO, G. Minority presidents and types of government in Latin America. *American Political Science Association Annual Meeting*. Philadelphia, 2003.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas eleitorais*. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NOHLEN, Dieter. El presidencialismo comparado. *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos*, n. 1, mayo 2013. Disponível em: <http://www.iaee.eu/riaee/num1/riaee1art1.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. I regimi presidenziali dell’America Latina. *Quaderni costituzionali*, n. 3, p. 491-524, 1988.

_____. La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa. *Estudios Constitucionales*, año 15, n. 2, p. 15-82, 2017. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/estconst/v15n2/0718-5200-estconst-15-02-00015.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2019.

NOVAIS, Jorge Reis. *Semipresidencialismo*: teoria geral e sistema português. 2. ed. Lisboa: Almedina, 2018.

OCHOA, Carla Huerta. *Mecanismos constitucionales para el control del poder político.* 3. ed. México: UNAM; Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

OLIVEIRA, Erival da Silva. *Elementos do direito*: direito constitucional. 6. ed. São Paulo: Premier Máxima, 2007.

OLIVEIRA JÚNIOR, Renato Souza. *Poder de agenda no presidencialismo*: os poderes legislativos do Executivo na tradição sul-americana, com ênfase no Brasil, como instrumentos de aprovação da agenda de governo. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito). Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília, 2010.

O’NEIL, Patrick. Presidential power in post-communist Europe: the Hungarian case in comparative perspective. *Journal of Communist Studies*, v. 9, n. 3, p. 177-201, 1993.

OTERO, Paulo. As instituições políticas e a emergência de uma Constituição não oficial. *Anuário Português de Direito Constitucional*, Coimbra: Coimbra Editora, v. II, 2002.

_____. *Direito constitucional português:* organização do poder político. Coimbra: Almedina, 2010. v. II.

PACTET, Pierre. *Institutions politiques*. Droit constitutionnel. 20. ed. Paris: Armand Colin, 2001.

PALMQUIST, Bradley. Analysis of proportions data. Vanderbilt University. Disponível em: <www.vanderbilt.edu/psci/palmquist>. Acesso em: 23 maio 2017.

PAGANELLA, Marcos Aurélio. Presidencialismo x parlamentarismo. Disponível em: <https://silo.tips/download/buscalegisccjufscbr-772>. Acesso em: 1° out. 2017.

PARODI, Jean Luc. Na França, o regime é o "semipresidencial". *Revista do Serviço Público*, ano 43, v. 115, n. 6, p. 16-19, maio-jun., 1987.

PASQUINO, Gianfranco. Varianti dei modelli di governo parlamentare. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, v. 33, n. 2, p. 295-316, 2003.

PASSARELLI, Gianluca. The government in two semi-presidential systems: France and Portugal in a comparative perspective. *French Politics, v.* 8, p. 402-428, 2010.

PAUPÉRIO, Arthur Machado. *Presidencialismo, parlamentarismo e governo colegial*. Rio de Janeiro: Ed. Revista Forense, 1956.

PAYNE, J. Mark; ZOVATTO G., Daniel; MATEO DÍAZ, Mercedes *et al. Democracies in development:* politics and reform in Latin America. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2002.

PEGORARO, Lucio. Forme di governo, definizioni, classificazioni. In: PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo (eds.). *Semipresidenzialismi*. Padova: CEDAM, 1997.

PEREIRA, André Gonçalves. Sistema eleitoral e sistema de governo. *Jornadas de Direito Constitucional*, abr. 1986.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados − Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

_____. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal S. Democratization and constitutional crises in presidential regimes: toward congressional supremacy? *Comparative Political Studies*, v. 38, p. 51-74, 2005.

_____. Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿hacia un nuevo presidencialismo? *Latin American Research Review*, v. 38, p. 149-164, 2003.

PERÚ. Constitución Política del Perú (1993). Disponível em: <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2020.

PIMENTEL, Carlos-Miguel. L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir. *Pouvoirs*, n. 106, p. 45-62, janv. 2004.

PINHEIRO, Alexandre Sousa. O governo: organização e funcionamento, reserva legislativa e procedimento legislativo. *Revista jurídica*, Lisboa, Nova série n. 23, p. 191-224, nov. 1999.

PINTO, António Costa; RAPAZ, Paulo José Canelas (orgs.). *Presidentes e (semi)presidencialismo nas democracias contemporâneas.* Lisboa: ICS, 2018.

PIZZORUSSO, Alessandro. *Lições de direito constitucional*. 3. ed. Milano: Il Foro italiano, 1984.

PLANAS, Sergio. *Regímenes políticos contemporáneos*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1997.

POTELLI, Hugues. Le temps parlamentaire. *Pouvoirs*, v. 3, n. 146, p. 71-82, 2013.

POWER, Timothy J. The pen is mightier than the congress: presidential decree power in Brazil. In: CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. (eds.). *Executive decree authority*. New York: Cambridge University Press, 1998.

_____. Under what conditions do presidents resort to decree power? Theory and evidence form the Brazilian case. *Journal of Politics*, v. 67, p. 178-200, 2005.

PRELOT, Marcel; BOULOUIS, Jean. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Dalloz, 1980.

PROTSYK, Oleh. Intra-executive competition between president and prime minister: patterns of institutional conflict and cooperation under semi-presidentialism. *Political Studies*, v. 54, ano 2, p. 219-244, June 2006.

PUBLIC LAW 91-510. Oct. 26, 1970. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-84/pdf/STATUTE-84-Pg1140.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2019.

PULIDO, Carlos Libardo Bernal. Direitos fundamentais, juristocracia constitucional e hiperpresidencialismo na América Latina. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 17, n. 111, p. 15-34, fev./maio 2015.

PUNNETT, R. M. *Front-bench opposition*: the role of the leader of the opposition, the shadow cabinet and shadow government in British politics. London: Heinemann, 1973.

_____. The labour shadow cabinet, 1955-64. *Parliamentary Affairs*, v. XVIII, ano 1, p. 61–70, Aug. 1964.

QUEIROZ, Cristina. *O sistema de governo semi-presidencial.* Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

_____. Quais os limites ao dever de solidariedade entre membros de um governo de coligação? *Direito & Política*, n. 4, p. 111-123, jul./out. 2013.

QUERMONNE, Jean-Louis. *Les régimes politiques occidentaux*. Paris: Seuil, 1986.

RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial*: parâmetros dogmáticos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

REDSLOB, Robert. *Le régime parlementaire*. Paris: Marcel Giard, 1924.

REIS, Marisa Amaro dos. Cláusula de desempenho e fortalecimento dos sistemas representativo e partidário no Brasil. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 90-147, jan./abr. 2014.

RESCIGNO, Giuseppe Ugo. Democrazia e principio maggioritario. *Quaderni Costituzionali*, n. 2, p. 187-233, 1994.

REUTERS. Presidente de Portugal nomeia líder social-democrata premiê. 15 jun. 2011. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/topNews/idBRSPE75E05T20110615>. Acesso em: 19 mar. 2020.

REZEK, José Francisco. *Organização política do Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

ROBINSON, Donald L. *To the best of my ability*: the presidency and the constitution. New York: W.W. Norton & Company, 1987.

RODRIGUES, Ricardo. Barreira legal nos sistemas eleitorais proporcionais. *Revista de Informação Legislativa***.** v. 32, n. 126, p. 47-55, abr./jun. 1995. Disponível em: <http://www2.Senado.leg.br/bdsf/item/id/176321>. Acesso em: 20 jan. 2020

ROJAS, Andrés Serra. La función constitucional del Presidente de la República (1960). In: FLORES, Imer B. (ed. e comp.). *Doctrina constitucional mexicana*. Ciudad de México: Secretaría de Cultura; INEHRM, Senado de la República; Universidade Autónoma de México, IIJ, 2016.

ROPER, Steven D. Are all semipresidential regimes the same? A comparison of premier-presidential regimes. *Comparative Politics*, v. 34, n. 3, p. 253-272, 2002.

ROSTOW, Eugene. President, prime minister or constitutional monarch? *American Journal of International Law*, v. 83, ano 4, p. 740-749, 1989. Disponível em: <https://www.jstor.org/ stable/2203362?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 22 jul 2020.

ROUSSEAU, Dominique. *La Ve République se meurt, vive la démocratie*. Paris: Odile Jacob, 2007.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social*: princípios de direito político. Tradução de Antônio de P. Machado. Rio de Janeiro: Ediouro, 1994.

ROWLAND, M. *Miembros del gabinete 1979-2002*. Quito: Proyecto de Gobernabilidad CORDES, 2002.

RUBIATTI, Bruno de Castro. *Relação entre o Executivo e o Legislativo no período parlamentarista no Brasil (1961-1963)*. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)

– Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

RÚSSIA. Constituição da Federação da Rússia (1993). Disponível em: <http://revistas.lis. ulusiada.pt/index.php/polis/article/view/934/1056>. Acesso em: 16 mar. 2020.

SABSAY, Daniel Alberto. El semipresidencialismo, una visión comparada. In: NIÑO, Carlos Santiago *et al*. *El presidencialismo puesto a prueba*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

_____; ONAINDIA, José Miguel. *La constitución de los argentinos*. Buenos Aires: Errepar, 1997.

SÄGESSER, Caroline. Législatif, exécutif et judiciaire. Les relations entre les trois pouvoirs. *Dossiers du CRISP*, v. 87, n. 2, p. 9-71, 2016.

SAGÜÉS, Néstor Pedro. Parlamentarismo y presidencialismo. Un ensayo sistémico para la gobernabilidad democrática: el 'minipremier' en el Peru y Argentina. Experiencias y perspectivas. *Revista Peruana de Derecho Público*, año 4, n. 7, jul./dic. 2003.

SAMPAIO, Marco Aurélio. *A medida provisória no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007.

SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. *Dados − Revista de Ciências Sociais,* Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 111-138, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

_____. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados − Revista de Ciências Sociais,* Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 239-243, 2002.

_____; PATRÍCIO, Inês. Moeda e Poder Legislativo no Brasil: prestação de contas de bancos centrais no presidencialismo de coalizão. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 49, p. 93-113, 2002.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de* lobby *e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse e no ciclo de políticas públicas*: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituinte. *Dados − Revista de Ciências Sociais,* n. 40, n. 3, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

_____. *Sessenta e quatro:* anatomia da crise. São Paulo: Vértice, 1982.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

_____. Le riforme istituzionali tra buone e cattive. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, v. 21, n. 3, p. 375-407, Dec. 1992.

_____. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. *Novos Estudos Cebrap*, n. 35, p. 3-14, mar. 1993.

_____. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: Editora UNB, 1982.

_____. Schema di relazione alia tavola rotonda sul parlamentarismo e presidenzialismo. *Politico*, n. 5, p. 203-206, 1991.

SCHIER, Paulo Ricardo. *Presidencialismo de coalizão*. Contexto, formação e elementos na democracia brasileira. Curitiba: Juruá. Curitiba, 2017.

SCHLEITER, Petra; MORGAN-JONES, Edward. Who's in charge? Presidents, assemblies, and the political control of semipresidential cabinets. *Comparative Political Studies*, v. 43, n. 11, p. 1.415-1.441, 2010.

SCHNEIDER, Judy. Reorganization of the House of Representatives: modern reform efforts. *Congressional Research Service*, Oct. 2003. Disponível em: <https://archives-democrats-rules.house.gov/archives/RL31835.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2019.

SCHOFIELD, Norman. Stability of coalition governments in Western Europe: 1945-1986. *European Journal of Political Economy*, v. 3, n. 4, p. 555-591, 1987.

SEDELIUS, Thomas; EKMAN, Joakim. Intra-executive conflict and cabinet instability: effects of semi-presidentialism in Central nad Eastern Europe. *Government and Opposition*, v. 45, n. 4, p. 505-530, 2010.

SEMINO, Miguel Ángel. El parlamentarismo en el Uruguay (teoría y realidad). *Vox Juris − Revista de Derecho*, Lima, Universidad de San Martín de Porres, p. 235-242, 1993.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. *Presidents and assemblies*: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

_____. Semi-presidential systems: dual executive and mixed authority patterns. *French Politics* 3, p. 323-351, 2005.

SIAROFF, Alan. Comparative presidencies: the inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction. *European Journal of Political Research*, v. 42, p. 287-312, 2003.

SILVA, Anibal Cavaco. *Quinta-feira e outros dias*. Porto: Porto Editora, 2017.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. A inexistência de um sistema eleitoral misto e suas consequências na adoção do sistema alemão no Brasil. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, v. 23, p. 238-243, 1998.

_____. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais,* n. 1, p. 607-630, jan./jun. 2003.

SILVA, José Afonso da. A Constituição Brasileira e a reforma política. In: DE LUCCA, Newton; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; NEVES, Mariana Barboza Baeta (coords.). *Direito constitucional contemporâneo*: homenagem ao professor Michel Temer. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

_____. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *Curso de direito constitucional positivo*. 21. ed., São Paulo: Malheiros, 2002.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. Características do presidencialismo no Brasil e fragilidade democrática: dificuldades de controle do Presidente da República no Brasil. *Semina: Ciências Sociais e Humanas*, Londrina, v. 24, p.1-24, set. 2003.

SOARES JÚNIOR, Rodrigo. *Jorge Tibiriçá e sua época*. São Paulo: Editora Nacional, 1958.feli

SOUSA, José Conceição Pereira Coelho de. *O pensamento político de Assis Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1958.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. *O sistema de governo português*. Lisboa: Ed. Universidade, 1992.

_____. *Os partidos políticos no direito constitucional português*. Braga: Livraria Cruz, 1983.

SOUZA, Sully Alves de. A política nas constituições contemporâneas. *Revista Brasileira de Estudos Políticos,* p. 65-66, 1971.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. Regimes políticos. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (coords.). *Tratado de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1.

STEPAN, Alfred; SKACH, Cindy. Presidentialism and parliamentarianism in comparative perspective. In: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (orgs.). *The failure of presidential democracy:* comparative perspectives. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. v. 1.

STONE, Judith F. The radicals and the interventionist state: attitudes, ambiguities and transformations, 1880-1910. *French History,* v. 2, n. 2, p. 173-186, June 1988.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF conclui julgamento sobre rito do processo de impeachment. *Jusbrasil*. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/ 269360905/stf-conclui-julgamento-sobre-rito-do-processo-de-impeachment>. Acesso em: 06 jan. 2020.

TAFNER, Paulo; AMORIM NETO, Octavio. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle das medidas provisórias. *Dados − Revista de Ciências Sociais,* v. 45, p. 5-38, 2002.

TAVARES, José Antonio Giusti (org.). *O sistema partidário na Consolidação da democracia brasileira.* Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.

_____. *Reforma política e retrocesso democrático*. Agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

_____. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas*: teoria, instituição, estratégia. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

TAVARES, Marcelo Leonardo. O semipresidencialismo francês em xeque. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, v. 55, n. 218, p. 141-161, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://www12.Senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p141.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2020.

_____. Semipresidencialismo no Brasil: por que não? *Revista de Informação Legislativa*: RIL, v. 54, n. 215, p. 59-78, jul./set. 2017. Disponível em: <http://www12.Senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59>. Acesso em: 24 jan. 2020.

_____. *Semipresidencialismo no Brasil*: por que não? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

THURBER, James A. *La democracia dividida*: cooperación y conflicto entre el presidente y el congreso. Buenos Aires: Heliasta, 1995.

TOLEDO, José Roberto de. Congresso Nacional S.A. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 07 out. 2014. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/vox-publica/Congresso-nacional-s-a/>. Acesso em: 09 jan. 2020.

TORRE, Juan Carlos. O encaminhamento político das reformas estruturais. *Lua Nova − Revista de Cultura e Políti*ca, n. 37, p. 57-76, 1996.

TORRES, João Camilo de Oliveira. *O presidencialismo no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. (Coleção João Camilo de Oliveira Torres, n. 7).

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Como funciona o sistema proporcional? Disponível em: <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-5-ano-3/como-funciona-o-sistema-proporcional>. Acesso em: 02 jul. 2020.

TROPER, Michel. La Ve République et la séparation des pouvoirs. *Droits*, v. 43, n. 1, p. 33-44, 2006.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. *Perú político en cifras*: elite política y elecciones. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1994.

UNION INTERPARLEMENTAIRE. *Les parlements dans le monde.* 3. ed. Paris: PUF, 1977.

UNITED STATES. House of Representatives. In: WIKIPEDIA: the free encyclopedia. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_House_of_Representatives>. Acesso em: 04 fev. 2019.

URUGUAY. Constitución de 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, 26 de noviembre de 1994, 8 de diciembre de 1996 y 31 de octubre de 2004. Disponível em: <https://www.presidencia.gub.uy/normativa/constitucion-de-la-republica>. Acesso em: 08 jun. 2020.

VALENCIA CARMONA, Salvador. *El Poder Ejecutivo latinoamericano*, México: UNAM; Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979.

VALENZUELA, Arturo. Party politics and the crisis of presidentialism in Chile: a proposal for parliamentary form of government. In: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (orgs.). *The failure of presidential democracy:* the case of Latin America Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. v. 2.

VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar. *A separação dos poderes na Constituição americana*. Do veto legislativo ao executivo unitário: a crise regulatória. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

VÉASE CARPIZO, Jorge. *La Constitución mexicana de 1917*. México: UNAM; Porrúa, 2004.

VEDEL, Georges. Rapport général sur le problème des rapports du Législatif et de l'Exécutif présenté au Congrès de l'Association internationale de science politique. *Revue française de science politique*, 8e année, n. 4, p. 757-781, 1958.

VEIGA, Paulo. Quando pode o Presidente da República nomear um governo de iniciativa presidencial? *Revista Direito & Política*. Disponível em: <https://apps.uc.pt/mypage/files/pveiga/1552>. Acesso em: 02 jul. 2020.

VELU, Jacques. *La dissolution du parlement*: étude sur les conditions de l'égalité constitutionnelle que doit remplir l'acte de dissolution. Bruxelles: Emile Bruylant, 1966.

VERGOTTINI, Giuseppe de. *Derecho constitucional comparado*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas; Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004.

VIANA, Severino Coelho. A saga dos partidos políticos. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/25939-25941-1-PB.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2020.

VIDAL-NAQUET, Ariane. Le renouveau de l'opposition. *Pouvoirs*, n. 146, p. 133-147, sept. 2013. Disponível em: <https://revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs146_p133-147_renouveau_opposition.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020.

VITORINO, António. A moção de censura construtiva no Projecto de Revisão Constitucional do Partido Socialista. In: MARTINS, Guilherme de Oliveira; NOHLEN, Dieter; ENCINAR, José Juan González; VITORINO, António; MAGALHÃES, José; SAMPAIO, Jorge. *A revisão constitucional e a moção de censura construtiva*: actas do seminário. Lisboa: Editora Fundação Friedrich Ebert, 1988.

VOGEL, Luiz Henrique. Estudo sobre a PEC 10/1995, que institui o sistema distrital misto. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema3/2005_9904.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

VOLPI, Mauro. Esiste una forma di governo semipresidenziale? In: PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo (eds.). *Semipresidenzialismi*. Padova: CEDAM, 1997.

_____. *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*. Bologna: Bononia University Press, 2014.

WELDON, Jeffrey. Political sources of presidencialismo in Mexico. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. (eds.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

WULWICK, Richard P.; MACCHIAROLA, Frank J. Congressional interference with the president's power to appoint. *Stetson Law Review*, v. XXIV, 1995. Disponível em: <https://www.stetson.edu/law/lawreview/media/congressional-interference-with-the-presidents-power-to-appoint-24-3.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Poder Judiciário*: crise, acertos e desacertos. Tradução de Juarez Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ZUCCO JR., Cesar. Presidentialism, state size, and party behavior in Latin America. *Lasa Meeting*, Dallas, 2003.